Bercuson Report

D.J. Bercuson, PhD, FRSC,
Professor of History and Director, Strategic Studies Program, The University of Calgary.

Table of Contents

What is the problem? Putting things into perspective

The Canadian Forces Basic Mission in the Next Decade

Getting and Keeping the Best People

Reforming the Command & Control Structure

Specific Recommendations Re: the Three Services

VIII Summary and Conclusions

Summary of Recommendations

© Minister of Public Works and Government Services Canada

National Defence Défense nationale

Canada

What is the problem? Putting things into perspective

1) The present crisis in the Canadian armed forces is primarily a crisis of leadership, centred on the army. That leadership crisis has been caused by factors too numerous and complex to mention in detail here, but can be summarized as a crisis of professionalism.

Each of the several notorious incidents which have come to the attention of the public in the last four years - the murder of Shidane Arone in Somalia, the mental hospital abuses in Bosnia, etc. - have occurred because of leadership failures in both the senior NCO and officer ranks. Other problems which have come to light have included senior officers lining their pockets at public expense, loss of respect by the troops for the high command, low morale, and a consequent undermining of public confidence in the Canadian Forces.

The most serious difficulty that the Canadian Forces must overcome, however, has attracted little public attention. It is that the Canadian army is far from ready to be committed to a combat mission. This was pointed out by former CDS General Jean Boyle and is indicated in the May 1996 Report of the Auditor General to the House of Commons, Chapter 7 (National Defence), which points to major training deficiencies in the army.

2) Although the most serious Canadian Forces difficulties which have reached public attention have concerned the army, the navy and air force are also affected. That is because the army is Canada's "senior service". It forms the largest element of the regular forces; the army reserve is by far the largest of the reserve forces. The army is the core of the Canadian Forces.

Although both the air force and the navy have been engaged in a variety of operational missions in the past half decade or so - the navy in the Gulf War and in the Adriatic, the air force in the Gulf War and on a large number of airlift, supply, and relief operations - the army has been called upon the most.

More importantly, in the event Canada's allies call upon Canada to be involved in a limited armed conflict, the army ought to be at the centre of the mission as it was in two world wars and Korea. In the Gulf War, Canada did receive such a call but could not respond other than to dispatch air and sea elements that were basically token and which took almost no part in combat even though it was not in Canada's interests to have Iraq continue to control the oil reserves and production of Kuwait.

Moreover, unless the Canadian army has a focussed and achievable mission, it is not possible to define the roles of the air force and navy in either a war situation or even in "operations other than war."

3) Some of the difficulties which have emerged in the army, and to a lesser extent the navy and air force, are not unusual in armed forces that have had little experience of armed conflict. The Cold War is over. The chief mission which once defined and shaped the Canadian Forces - the defence of western Europe, the North Atlantic, and the skies over the Canadian north against Soviet aggression - has disappeared.

In addition, Canadian society has changed rapidly since the early 1960s. Canada is now an equal opportunity, rights-driven, multicultural society. Canadians are transforming themselves from a semi-docile, government-trusting, people into a raucous and highly democratic crowd. And yet the Canadian

Forces, like most militaries, are conservative and tradition-bound. There is a growing gap between the sort of behaviour the public demands and some of the traditional forms of comportment in the Canadian military.

To add to these factors, there has been significant change in the structure and force levels of the Canadian Forces. Unification, the creation of NDHQ, the inauguration of the base system, the growing tendency of soldiers to live "off-base", and the high percentage of married soldiers, has changed the way the armed forces fits into society. Many of these changes have thrown new challenges into once-traditional relationships in the armed forces and have been perceived by military members as undermining discipline.

4) At the heart of the issue is the erosion of pride and professionalism among some military members, among some NCOs and among some officers. In part this results from a perception that the public does not care about Canada's soldiers and in part from a belief that successive governments have victimized the armed forces in the budget cutting process.

These perceptions, against a background of the factors mentioned above and other factors, are eroding the ability of the Canadian Forces to perform their primary mission which is to fight wars and to prepare to fight wars. The situation has not been helped by the public's perception that the Canadian military, unlike other militaries, is unique in that it is primarily a military of peacekeepers.

There is also a belief common among the ranks, and among many field-grade officers, that the high command as represented at NDHQ, has lost touch with "real" soldiering and has been captured or co-opted by the civilian bureaucracy. Indeed, there is real evidence that the NDHQ concept as currently practised does not fill the basic needs of an efficient and functioning armed forces high command, though it may very well be fulfilling the needs of the civilian side of the Department of National Defence.

1. Setting the armed force back on track will not be easy, but it is far from impossible, and it can be done both within current force level targets (60,000 regulars, 30,000 reserves and 20,000 civilians) and budgets. The key is to redefine the "**basic mission**" of the Canadian Forces and to orient every aspect of forces and command structure, defence policy planning, strategic planning, personnel policy, and equipment procurement, to the achievement of that basic mission. This will get the forces moving in a unified direction, bring out the best in leaders, give soldiers, sailors and airpersons performance targets to aim at and achieve, and give Canada an Armed forces that can serve its national interests.

[Table of Contents | Next]

II) The Canadian Forces Basic Mission in the Next Decade

A) Can the mission be "Operations Other Than War" (OOTW)?

1) The 1994 Defence White Paper recognized that the post- Cold War world would be one "characterized in the long term by instability" and recommended that Canada continue to maintain a full range of combat-capable forces:

The Government has concluded that the maintenance of multi-purpose, combat-capable forces is in the national interest....such forces [enable] Canada...to retain the necessary degree of flexibility and freedom of action.

Indeed, the White Paper specifically rejected suggestions from groups/organizations such as the Canada 21 Council that Canada maintain forces capable only of constabulary operations.

In their study Canada and Common Security in the Twenty-First Century the Canada 21 Council admitted that their desired model of a Canadian Forces "would not be designed for participation in high-intensity military operations." And yet that is precisely the sort of conflict Canada will most likely be called upon to fight (see B (1) below). The notion that an important member of the G7, NATO, and NORAD ought to shirk its international responsibility of playing a role in defending the international systems of trade and the free flow of peoples and ideas which nurture it is not simply naive, it is dangerous and counter-productive to Canadian interests.

The 1994 Defence White Paper directly reflected the findings of the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy chaired by Senator The Honourable Pierre de Bane and the Honourable William Rompkey which held national hearings in the spring of 1994. **It is one of the most comprehensive and realistic White Papers on Defence that Canada has seen since the early days of the Cold War.** To its great credit, the current government has attempted to follow virtually all the major suggestions that the 1994 White Paper put forward. It must continue to do so.

2) The White Paper came down squarely on the side of those who argued that the prime object of the Canadian Forces was to prepare for war and to fight such wars as were entered into by the government of Canada to serve Canadian national interests. It was a wise choice. Armies exist to fight wars. Other missions - such as peacekeeping - cannot be other than secondary in importance. In fact, there is evidence that engagement in OOTW can undermine the combat capability of an armed force. The US Army's Chief Planning Officer in Europe, Col. Gary Goff, recently told the US press that troops returning from service with IFOR in Bosnia will need combat refresher training because the skills needed for combat operations are not the same as those needed for peacekeeping.

Recommendation #1.

The basic mission of the Canadian Forces must remain warfighting and preparation for warfighting.

B) What sort of wars will Canada most likely fight?

1) The 1994 Defence White Paper lays out the current missions of the Canadian Forces as defined by the Department of National Defence. The missions outlined have been confirmed in the "1996 Departmental Outlook". The missions are (a) Defending Canada; (b) Defending North America in cooperation with the US Armed Forces; (c) contributing to international security. To that end the White Paper calls for "combat-capable" forces useable over a full spectrum of conflict. **These are commendable but unrealistic objectives too broad to allow the Canadian Forces to focus on a realistic basic mission.**

In his recent book The New World Strategy, US military analyst Harry Summers discusses the war options which face the armed forces of the United States. They are, in fact, the same options which face the Canadian Forces:

a) general nuclear war

b) general conventional war (ex: World War II)

c) limited conventional war (ex: Korea)

d) low-intensity conflict (ex: counter-insurgency)

Summers does not discuss "operations other than war" (OOTW) since they are, ipso facto, not war. In Canada such OOTW have generally included traditional Pearsonian-style peacekeeping (ex: UNEF, UNEF II, UNFICYP), etc.).

2) It is Colonel Summers' view that the US armed forces ought to aim at preparing for an "option C" capability. His models are the Korean and Gulf conflicts. His assertion is based on the view that a general nuclear war cannot be planned or prepared for in the normal military sense of those words, and because a general conventional conflict, aimed at total victory or unconditional surrender, is extremely unlikely. General conventional war would, in any case, require full scale mobilization. Colonel Summers believes that a well-trained, well-armed, well-led military prepared for a limited conventional war such as Korea can easily take care of low-intensity conflict situations.

3) Colonel Summers' reflections have direct applicability to the Canadian Forces. Canada has no capability - and ought not to attempt to acquire a capability - to fight a general nuclear war. Attempting to prepare for a general conventional war would strain both budgets and credibility, since such an event is extremely unlikely. The most likely type of conflict that Canada would be called upon to fight in coalition with allies, and in the defence of its interests abroad, is a limited conventional war.

An important clarification is required here. **A "limited conventional war" is "limited" only in that it has limited objectives which, once achieved, bring an end to the fighting. Both the Korean and the Gulf wars were limited in that sense**.

But a limited conventional war will most assuredly **not be limited in the intensity of battle**. Recent "limited" wars such as the 1973 October War between Israel and Syria/Egypt, the Falklands War, the Gulf war between Iran and Iraq, and Operation Desert Shield/Desert Storm all saw **high intensity air/land battle** involving land, sea and air forces.

It is a sad but true fact that such wars are occasionally necessary in defence of the values and interests that the "western" nations hold dear. Since Canada is part of that system, as the 1994 White Paper pointed out, Canadians must be prepared to do their part to defend that system as they did three times this century.

4) Although the Canadian Forces must, by definition, prepare both for the defence of Canada and, in cooperation with the US Armed Forces, the defence of North America, conventional threats to Canada and North America are, at present, virtually non-existent. At most, the Canadian Forces must continue to be vigilant in regards to the security of Canada and North America.

Recommendation #2

The basic mission of the Canadian Forces should be to fight a limited conventional war of high-intensity, air/land battle, in coalition with our allies.

C) The Special Challenges of Limited Conventional War Today.

1) The Canadian Forces must be prepared to fight a limited conventional war at any time. Such wars are rarely predictable; they will almost always be "come-as-you-are" wars which will afford little opportunity for special recruitment, training, or equipping for a particular conflict.

The blunt fact is that the future is not predictable. No one could have forecast the Korean conflict, the Six Days war of 1967, the October War of 1973, the Falklands War, or the 1991 war in Kuwait even six months before they broke out. In each case, war - or the crisis which led directly to war - broke out quickly, with virtually no prior warning. **The bitter truth is that Canadian troops in large numbers could be fighting and dying in some remote corner of the world six months from now, but if they are, they won't be ready.**

Recommendation #3

The regular forces and the reserves must be recruited, trained, equipped, structured, organized, and led in such a fashion that the government of Canada can respond immediately with an appropriate level of force when necessary, and particularly when called upon by our allies to contribute to the defence of our mutual interests.

2) This objective can be met only by setting tough but realistic performance targets that will challenge the mental and physical abilities of Canada's regular and reserve soldiers, sailors and air persons. The equipment and the forces must be there at the start. There will be little or no build-up period, no time to learn by doing. In World War One and World War Two, Canadian soldiers suffered heavy casualties when learning by doing.

3) In today's high-technology warfare environment, the regular forces and the reserves must be constantly trained to a state of perpetual readiness. Some realistic goals must be established in consultation with our principal allies. Such goals might be:

a) **A Battle Group (battalion) deployed by air in 10-15 days**;

b) **A Brigade Group deployed by air and sea in 30-45 days**;

c) **Three Halifax class frigates or TRUMP destroyers deployed within 7 days**;

d) **A reinforced fighter squadron deployed within 7 days**.

4) There are important implications for the reserves in such goals. They must be ready to participate in a **TOTAL FORCE** operation and to contribute troops as appropriate in units ranging from medical or supply units to line rifle platoons.

Recommendation #4

All Canadian Forces training should be geared to the end of rapid deployment in likely environments: desert; tropical; sub-tropical; central European.

5) By setting tough but realistic goals such as these, all field grade ranks would be constantly tested and required to do their very best. They would know that they are being trained for warfighting even though they may never find themselves in a war. They would constantly be reminded that they are soldiers, practising the profession of arms, and that they may one day be called upon to give their lives in the service of their country. They would know that those among them who do not measure up would be screened out. They would also know they would have no chance of meeting their objectives without the maintenance of good order and discipline. But most important, they, the people of Canada, and the government of Canada, would have armed forces second to none in quality and ready to serve the country's interests.

D) How Much Operational Integration is Desirable for the Canadian Forces?

1) Although the Canadian Forces form a single and integrated force, they can hardly be called integrated in any operational sense. The land forces are not specifically trained to operate primarily in conjunction with Canada's sea and air forces as are, for example, the United States Marines. Were that the case, the structural, command

and equipment needs of the Canadian Forces would be considerably different than they are now. The air force, for example, would set aside the air superiority role (presumably leaving that role to an allied air force) and concentrate on the fighter-bomber, air-to-ground, role. If it did, aircraft such as the A-10 Thunderbolt II or the AV8B Harrier would be far more suitable than the CF-18. In similar fashion, the navy would be trained and equipped for assault missions and to provide close-in fire support to troops operating ashore.

2) An operationally integrated, combat-capable, Canadian Forces could well be deployed in a limited conventional war and could also be suitably trained and equipped for the full range of peacekeeping and peace enforcement missions. And yet there would be drawbacks to such a force structure. An operationally integrated force would be far more restricted in the tasks it could undertake than a more conventionally organized military. At present, for example, Canada's fighter force is at least capable of operating effectively in an independent mode as it did in Operation Desert Shield/Desert Storm. The same holds for the navy, whose blue water fleet of Halifax class frigates and TRUMP destroyers can be deployed at virtually any point on the globe.

3) An operationally integrated military force is, quite simply, a luxury Canada cannot afford. Such forces are for major military powers such as the US with a need to fill an important niche role such as mounting opposed beach landings.

Recommendation #5

As the 1994 Defence White Paper made clear, Canada's small forces must be as flexible as possible in mission capability. That aim is best accomplished with a structure not much different than the current force structure.

4) Whatever option is selected - maintenance of the current force structure with some much needed reform, or the more radical creation of an operationally integrated force - the concept of Total Force must be preserved and, indeed, enhanced. **There is much room for improvement**.

Total Force is simple in concept, difficult in execution. The concept is that all or a portion of Canada's 30,000 reservists are well enough trained, and their units well enough equipped, so they can be added to the regular forces whenever necessary for operational purposes. The intent is to have ready a reserve that can be drawn upon either to fill out the ranks of regular units or to provide additional units of reservists.

While a large number of reservists have been sent on operations with regular force units, their performance has been mixed. At the lower ranks, refresher training of sixty to ninety days has been sufficient to ready these reservists for action. That has not been true of large numbers of more senior personnel in NCO and officer ranks.

Far more must be done to make Canada's 30,000 reservists virtually combat capable and ready for operations with only a minimum of additional training. If they are not held at that state of readiness, they cannot help the Canadian Forces achieve the basic mission. The speedy implementation of the recommendations of the Special Commission on the Restructuring of the Reserves, issued in 1995, will go far to achieve that goal.

E) Are the Canadian Forces Badly Equipped?

1) Although there is a wealth of anecdotal and journalistic evidence as to the state of equipment of the Canadian Forces, The Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons (May, 1996) gives by far the best and most accurate picture as regards the army. That report noted many serious equipment deficiencies. The Estimates of the Department of National Defence (1996-7) and the "1996 Departmental Outlook" discuss the re-equipment problem in some considerable detail.

2) Although the current government's 1993 decision to cancel a pending purchase of EH-101 helicopters was questionable at best (especially in light of subsequent decisions to go ahead with purchases of SAR-capable helicopters and the current RFP for new Maritime Helicopters), **DND must be commended for the serious effort it is making to provide Canada's armed forces with modern equipment**.

3) The equipment acquisition and replacement plans laid out in the DND Estimates for 1996-97 reveal a wide range of re-equipment projects currently in place for all three services and need not be repeated here. It should suffice to point out that **DND is making a concerted effort to avoid the sort of equipment "rust-out" crisis that occurred in the early 1970s**.

In addition to programs already in place, there are plans to generate a RFP for a new direct-fire support AFV to replace the Leopard C1s after the turn of the century. The Leopards have recently been upgraded by giving them a modern night-fighting capability.

F) What About Peacekeeping?

1) Canada prides itself on the fact that a Canadian - Secretary of State for External Affairs Lester B. Pearson - "invented" modern UN peacekeeping at the height of the 1956 Sinai/Suez crisis. Canada has been involved in virtually every UN peacekeeping operation since, and in several non-UN operations such as ICCS in Vietnam and MFO in Sinai. At one time peacekeeping was a "side-show" to the main Canadian effort of helping its NATO partners defend against Soviet aggression.

But peacekeeping has now become the main effort. The Canadian public has concluded - wrongly - that the Canadian Forces' primary role is a peacekeeping one. There was a great hue and cry at the time of Operation Desert Shield/Desert Storm in 1990/91 from some quarters in Canada because of the belief that Canada ought not to make war in the pursuit of its national interests. "Canada keeps the peace", was the claim, "it does not make war." **One hundred thousand Canadian war graves in Europe and elsewhere belie that claim.**

2) Canada has been doing too much peacekeeping recently. Many of the missions have not been well-thought out. The Canadian experience in former Yugoslavia is the best recent example. In doing as much peacekeeping as it has, the Canadian army has neglected routine and all-too-necessary training.

Recommendation #6

The government should cut back drastically on peacekeeping commitments and allow the military to concentrate on preparation for the basic mission of the Canadian Forces - fighting a limited conventional war.

3) Even if the government decides to continue sending Canadian contingents on peacekeeping operations, however, the Canadian Forces must continue to train and be equipped and structured for general combat-capability. In former Yugoslavia Canadian forces ostensibly sent to keep the peace found themselves in open combat on a number of occasions.

Probably the most important lesson of the need to maintain a general combat-capable armed forces, even on "peacekeeping" operations, is found in the experience of the Dutch army at Srebrenica in the summer of 1995. Faced with an ultimatum from Bosnian Serb forces to vacate that supposed UN haven, the Dutch complied. Whether they complied out of a "peacekeeping mindset" or because they were outnumbered and outgunned is a moot point. Their withdrawal sealed the fate of as many as 5,000 unarmed Bosnian citizens who were subsequently massacred by the Bosnian Serb forces.

It will be a truly black day for Canada should a Canadian force commander ever make a similar decision to withdraw because of weakness, the lack of full combat capability, or out of a "peacekeeping mindset", with similar results. **NO CANADIAN GOVERNMENT WOULD ESCAPE THE ANGER CANADIANS WOULD UNDOUBTEDLY DISPLAY AS A CONSEQUENCE OF SUCH AN OCCURRENCE.** Ultimately, that is why the recommendations of the Canada 21 Council for the maintenance of "forces ***well enough*** trained and equipped to conduct operations in situations where high-intensity conflict is not a significant risk" (italics added) are not sound.

"Well enough" is not good enough. The Canadian soldiers of 2 PPCLI who forced the Croatian and Bosnian

Serb armies apart in the Medak Pocket in the summer of 1993 **were trained and equipped to fight a high intensity battle**. Without the armoured vehicles, TOW missiles, and medium mortars the Canadians possessed, Croatian and Bosnian Serb forces would have fought a full-scale battle with heavy civilian casualties. Had the Canadians been trained and equipped only for light peacekeeping duties they would, without doubt, have suffered heavy casualties themselves.

Similarly, the absence of a full complement of heavily armed "peacekeeping" troops to assist the UN Force Commander in Kigali, Rwanda in the summer of 1993 (Canadian MGeneral Romeo A. Dallaire) drastically undermined the Commander's ability to protect his own troops, let alone put a stop to the outbreak of genocide in the Rwandan capital.

G) What is the Department of National Defence Doing Right?

1) DND is doing a lot of things right, particularly in the gargantuan effort to cut back on infrastructure and to rationalize and make more efficient the civilian side of DND. Base closings, elimination of positions, consolidation of departments, an improved internal organizational structure will allow DND to function with about one/third less civilian personnel than a few years ago. The savings generated have primarily gone into the raising of three light infantry battalions to replace so-called 10/90 battalions, and to fund purchases of new equipment.

1. The reinvigouration of the civilian side of DND and the transfer of resources from "tail" to "teeth" was called for in both the Report of the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy (1994) and the 1994 Defence White Paper. That is being done. The current Deputy Minister and the civilian staff at DND are to be commended for a job well done so far.

[Previous | Table of Contents | Next]

III) Getting and Keeping the Best People

A) Recruitment

1) The long history of warfare offers ample proof that it is the soldiers themselves who are by far the most important element contributing to the fighting effectiveness of armed forces. And history also offers ample proof that soldiers who are not well led in both peace and war, cannot and in some cases will not, perform up to the Standards of professional behaviour and action in combat that is expected and required of them. That is why the Canadian Forces must do all in their power to attract the best people to their ranks, train and educate those people so that they can carry out the mission objectives demanded of them, retain the best of those people in the forces, promote those who are deserving, and weed out those who are incapable.

2) Before recruitment comes publicity and public relations. The Canadian Forces today, like virtually all armies everywhere and throughout time, will never have any trouble filling the ranks. The question is: "with whom?"

When the US military was transformed into an all-volunteer force in the early 1970s, large numbers of the unemployed and the unemployable flowed in. Crime, drug abuse, and alcoholism increased. Morale plummeted. Discipline dissolved. More importantly, the fighting efficiency of the US forces suffered a drastic decline.

The US military solved the problem in a number of ways. One of the most important was to pitch its recruitment publicity to young men and women who were smart, educated, and who sought the physical challenges that a life in the military brings.

The Canadian Forces ought to revamp its public relations and publicity efforts so that the general public gets a far clearer and more accurate picture of the Forces. That will set the framework for more directed recruitment advertising which ought to emphasize the unique mental and physical challenges that life in the Forces can offer.

3) A program of inducements to recruits, such as credits towards a post-secondary education, should be offered after a specified period of service. Recruiters should make a special effort to recruit in the final year of high school. They should emphasize the job training possibilities that the Forces offer (a major reason why young men and women join), but never at the sacrifice of what soldiering is really all about - service to the nation, difficult challenges to overcome, unlimited liability. Professional advice should be sought from outside the military in how to "reach" Canada's bright and active young men and women.

4) Recruits in both the regular forces and the reserves should initially be offered short-term service contracts; those who do not measure up can then be easily removed before longer terms of employment are entered into.

5) No matter how attractive the initial inducements, soldiers will not stay in the Forces unless they can enjoy a decent lifestyle. Many of the obstacles that today's Canadian Forces members face were outlined by the Minister of National Defence in his 12 February address to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (SCONDVA) and need not be repeated here. He challenged the Committee to examine those problems with a view to improving life for military members.

No matter what the details of the course that DND will eventually take to improve life for its soldiers, one crucial fact must be borne in mind; all-volunteer militaries are usually militaries with a preponderance of married members. The old attitude that once prevailed in military circles that a spouse is just another piece of kit will not suffice any longer. Such attitudes will continue to drive some of our very best soldiers to seek life on "civvy" street.

Recommendation #7

The family life of Canada's soldiers must be improved so that military duties and responsibilities do not put undue pressure on soldiers to choose between the good and welfare of their families and spouses,

and their commitments to the Canadian Forces.

B) Pay

1) Current pay levels for all ranks are inadequate for proper recruitment and retention. It is time the armed forces received a general pay hike. There is a misapprehension among the public that military members are entitled to lower pay than other Canadians because the military receives benefits in addition to pay that other Canadians do not. That is, quite simply, not true. Military members pay for food and housing at rates which reflect living costs in the communities they live in.

2) Some of the current rank pay scales must be improved over and above a general pay increase for military members. In particular, pay scales for Chief Warrant Officers, Lieutenant-Colonels, Colonels, and Brigadier Generals (and comparable ranks in the navy) do not adequately reflect the importance of these ranks to the military and should be improved. At the same time, there are too many CWOs and still too many officers above field grade ranks. A trimming down of numbers in these establishments may yield enough money to improve the pay of the remaining members in those ranks.

3) Canadian Forces pay scales and civil service pay scales must be separated; there must no longer be a NECESSARY connection between them. The military members are called upon to do very different things than the civilian members and must follow very different career paths. **No rationalization of the rank structure will be possible without this step.**

Recommendation #8

There should be a general pay hike for the Canadian Forces and additional directed pay increases at the CWO and general officer ranks. Canadian Forces pay scales and those of the civilian members of DND should be disconnected.

B) Rank Structure, Promotion, Qualifications (including education and training)

1) The rank structure and the rank establishment of the Canadian Forces must be reformed. The "Hellyer Corporal" must be eliminated and command-rank corporals put back in charge of sections where they will be responsible for discipline as well as training and leadership.

At the other end of the rank structure, the CDS should no longer be a "four star" rank. He and the environment commanders (CAS, CMS, CLS) should be "three star" lieutenant generals (Vice Admiral in the navy). The CDS would thereby derive his authority from his appointment as CDS, and not from his rank. There are many precedents for this sort of arrangement in war and peace and in other militaries. **In general, the Canadian Forces ought to adopt the principle that authority flows from appointment, rather than from rank.**

Recommendation #9

Reform of the rank structure of the Canadian Forces is badly overdue. In initiating much-needed reform, the principle that authority will derive from appointment, rather than rank, should be followed.

2) Consideration should be given to eliminating ranks which may be obsolete or not warranted by the size of the Canadian Forces (such as 2nd Lieutenants) and to using the rank of brigadier-general only as a staff rank. In the latter case, brigade commanders would be colonels, as they are in the US Army.

3) A new rank and establishment structure for the Canadian Forces should have at most 11 or 12 ranks rather than the 18 it now has.

4) In the commissioned ranks, two general rules should be applied to all members: a) Six years should normally

be the maximum time a person may spend in rank; those not promoted after six years should normally retire, though some exceptions should be allowed. b) If an officer receives two low PER (or other annual evaluation equivalent) scores in a row, his/her immediate superior should show cause to his/her superior as to why the officer should be allowed to remain in rank, up to the normal six year maximum.

5) The current PER system must be scrapped. Commanders must be allowed back in to the decision-making process in promoting those who serve under them in the chain of command. The PER system allows too many faults to be passed and is universally thought to be unfair and unduly restrictive. It is a major cause of low morale in the Forces. Although "cronyism" is always a danger in any promotion system that relies heavily on the evaluations of COs, the cure - the PER system - has proved worse than the original disease.

Recommendation #10

The PER system should be scrapped. Any new evaluation and promotion system should give considerable weight to the opinions/assessments of Commanding Officers.

6) The Canadian Forces may well have the highest percentage of commissioned officers without formal post-secondary education of any of the western allies. The proportion is certainly far higher than in the US military.

The Canadian Forces should insist on higher and better formal education for its commissioned officers. All officers should hold a university degree or its equivalent. Those NCMs who aspire to enter the commissioned ranks should be provided with the opportunity to earn a university degree while in the Forces. All officers over the rank of brigadier general should hold a masters degree.

7) Whatever role it is decided Royal Military College should eventually play in Canadian officer education (now that CMR and Royal Roads have been closed), it ought to be thought of as the Canadian centre for officer professional development, drawing on a wide range of both civilian and military expertise.

8) Basic officer education can also be effectively accomplished through a combination of civilian university education and the ROTP and potential officer recruits should be actively pursued among senior high school and first year university students.

9) Canadian officers today are weak in the history, theory, and practical application of military strategy. Moreover, there is a dearth of both strategic thinking and forward planning among Canadian officers and in the Canadian Forces generally. Almost all Canadian military intellectual activity concentrates either on the practicalities of doctrine, on tactical matters, or on administration. The small size of the Canadian Forces, and the fact that Canada will invariably engage in combat alongside strong allies is no excuse for the poor state of strategic thinking and planning in the CF.

The need for the Canadian military to generate its own strategic thinking has never been more urgent. Canada can no longer rely on the strategies developed by its allies, both in preparation for limited conventional war, and when planning OOTW such as UN "peacekeeping" operations. A Canadian Forces War College is urgently needed to provide a centre of strategic thinking for the Canadian Forces. The Canadian Forces War College would teach the history, theory and practise of war, the history of strategic thought and other related subjects. It would be the strategic "think-tank" for the Canadian Forces, utilizing the talents of a permanent staff and visiting experts. Its focus would be clear - strategic and forward-looking planning for possible Canadian military operations in both the near and distant future.

Recommendation #11

A Canadian Forces War College should be established as a centre of strategic thinking, teaching, and development.

10) Training is an integral part of a soldier's education. All officers over Lt-Colonel should serve "on loan" with allied nations' formations to learn command and to gain practical command experience with brigade-sized and larger formations. Arrangements can/should be made with France, the United States, Great Britain, Germany, to meet this aim. No one should command a brigade who has not been attached to an Allied Division HQ. No one should be appointed to an area or divisional command who has not been attached to an Allied Corps.

Recommendation #12

Training of units/formations must be as realistic and as difficult as possible and should be aimed at preparing each of the three services for the basic mission of waging limited conventional war.

11) The Department of National Defence should examine the possibility of sending two battalions per year to compete against the "Opfor" at the US Army Desert Training Centre in California (similar "real time" training is necessary for the air force and navy). This would not only present the army with a difficult challenge, it would expose Canadian soldiers to desert conditions, an added bonus. Similar arrangements should be made with BATUS now that it too has a computerized battlefield simulation capability.

It must always be the case that in the period after a major training exercise or operation, full post-mission analysis and evaluation should be routinely conducted by the Canadian Forces. This could be carried out by a mixed team from the DCDS office and the Auditor General of the House of Commons (see 12 below). The report should be submitted to the environmental commander, the area commander, the CDS, and SCONDVA with due precautions taken to maintain security where necessary.

12) The office of the Auditor General is currently too small and has too limited a budget to conduct regular audits of Canadian Forces training, equipment, etc. And yet those periodic reports which it has done in the past have provided excellent analyses of the CF and DND from an "outside" source. Consideration should be given to creating a small subsection of the Auditor General's office to (i) provide reports on the CF and DND to SCONDVA (ii) provide input into annual reports to SCONDVA from the CDS, (iii) help with post-operation evaluations.

Recommendation #13

Every Canadian Forces mission, operational or exercise, should be thoroughly evaluated and particular lessons drawn from the evaluation should immediately be worked into training and classroom instruction at appropriate levels.

13) It is imperative that the history of Canada and the history and traditions of the Canadian Forces be taught to all of Canada's military members in such a way as to instill loyalty to country and to the Canadian Forces as a whole.

Recommendation #14

The instilling of the history and traditions of the Canadian Forces as a whole must become a major priority at all ranks. The "Maritime Command Heritage Initiative" recently inaugurated by Marcom is a useful model of how such a force-wide program could work.

14) Senior NCOs play a most important role in an armed force. It is they who administer the forces on a daily basis. It is they who are primarily responsible for maintaining good order and discipline. It is they who maintain the history, culture and traditions of their formations and transmit them to the younger generations. The Senior NCOs are the technical experts and the link between the commissioned officers and the ranks. Until they feel secure in their sense of pride and their importance, the integrity of their units will remain a hit and miss affair.

Recommendation #15

The importance and sense of pride of Senior NCOs should be enhanced by: (i) thinning down their ranks through a combination of attrition and rigorous evaluation; (ii) increasing the pay and benefits for those remaining; (iii) giving Senior NCOs wider latitude to deal with minor offences in the ranks; (iv) making Senior NCOs fully responsible for the maintenance of good order and discipline in their units.

15) Quotas that are essentially politically generated such as "25% of all combat arms must be women" or "10% of all officers must be members of visible minorities" are misguided at best, dangerous at worst. **There most certainly ought to be more women and visible minorities in the Canadian Forces to reflect Canada's current social make-up and other realities.** But they ought to be attracted to the Canadian Forces through better recruitment, better incentives, etc.

Recommendation #16

The Canadian Forces should make every effort to increase the numbers of women and visible minorities in the forces through better recruiting. All members of the Forces should qualify for their trades by meeting one high set of Standards. Standards must not be lowered across the board to increase the numbers of women or visible minorities.

C) Clarifying Discipline and Responsibility

1) The CDS should be personally responsible for the good order and discipline of all general officers. This does not mean that he should be held responsible for a professional transgression that he is not aware of at the time of its commission. It does mean that he will be held personally responsible for not taking corrective or disciplinary action when he does become aware of it.

2) This same standard of personal responsibility should be applied at each successive lower rank down to the first command rank (currently Master Corporal).

Recommendation #17

A "Chain of Discipline and Responsibility" should be established in which each rank is explicitly made personally responsible for the good order and discipline of the next lower rank in the chain of command.

3) This "Chain of Discipline and Responsibility" should be taught to all military members. It should be embedded in the QR&O. It should be printed prominently in all instruction and training manuals. It should be fortified by a solemn oath of responsibility taken each time a military member assumes a new command level. It should form an important yardstick by which a member's performance is evaluated in the annual (or equivalent) evaluations.

Recommendation #18

An Office of Inspector General should be created for the Canadian Forces, reporting directly to the CDS.

4) The Inspector General should have full powers to investigate matters concerning the good order and discipline of the Canadian Forces. He should do so solely at the behest of the CDS. The Inspector General, along with the Auditor General of the House of Commons, should contribute to an annual report on the state of the Canadian Forces to be delivered to SCONDVA by the CDS.

1. The Inspector General should be the CDS's "directed telescope" to give the CDS a picture of what is happening at any rank level, on any base, at any exercise, without relying solely on the chain of command for information.

[Previous | Table of Contents | Next]

IV) Reforming the Command & Control Structure

A) Closing the gap between the Canadian Forces and Canadians

1) Canada is still a constitutional monarchy and as such the Canadian Forces are still ultimately commanded by the Governor-General on behalf of the Queen of Canada. But this form of ultimate is meaningless today. Canada is a full liberal-democracy, much more republican-like in practise than at any time in its history. More to the point, the people of Canada have become more "democratic" in what they demand from government.

One of the major difficulties the Canadian Forces face daily is that they are not a "peoples'" military. Few Canadians take "ownership" of the Canadian Forces. This is due to a number of factors: some of the older forms of organization and command used by the Canadian Forces no longer seem relevant to Canadians; the small size of the Canadian militia and reserves; Parliament has had little role to play in developing military policy, or in watching over the military's administration. **This must change**.

The Canadian Forces are paid for by the people of Canada, staffed by Canadians, and called upon to protect Canadian interests and Canadian lives. The breach between the people and their armed forces caused by apathy, uncertainty, ignorance, and irrelevant and outmoded constitutional practise, must be closed if a militarily effective and well-managed armed forces are to emerge.

As Carl von Clausewitz wrote in his famous *Vom Krieg* (On War), people, armed forces, and government must be in tune and in balance lest the business of raising and training armies - and undertaking operations - becomes something removed from, and disconnected with, the daily lives of the people. **That disconnection has certainly become the rule in Canada.**

Recommendation #19

If the current malaise in the Canadian Forces is to be cured, and to ensure that it does not return, Canadians must know their armed forces better while members of the Canadian Forces must be constantly reminded of the values and beliefs that Canadians hold dear.

2) SCONDVA should be a committee of both the House of Commons and the Senate.

3) SCONDVA should receive and debate/discuss those Reports of the Auditor General of Canada which touch on defence and security matters. Once a year, in formal session, SCONDVA should receive the annual report of the CDS on the state of the Canadian Forces. Following that, the three environment commanders should give their reports. Sessions should be open to the public and press whenever possible but closed sessions should be arranged when matters sensitive to national security are under consideration.

SCONDVA should meet separately with the Deputy Minister of DND and her ADMs to hear similar reports on the state of the Department.

Recommendation #20

SCONDVA shall issue an annual report to Parliament and to the people of Canada on the state of the Canadian Forces. This report should be prepared with the active assistance of the CDS, the DM of DND, and the Auditor General of the House of Commons.

B) The Minister of National Defence

1) The MND is not only the representative of the cabinet to DND and the Canadian Forces, he/she is also the representative of the Canadian Forces and DND to the cabinet. The MND should be a visible and active leader of the Canadian military, spending as much time as possible visiting Canadian bases and getting a feel for what is going on in the forces.

Recommendation #21

The Minister of National Defence must be an active and visible leader of the Canadian military establishment.

2) The MND should chair the Defence Council and sit on the Cabinet Defence and Foreign Affairs Committee. The minister should chair any committee which is charged with the development of defence policy or which makes decisions re: military strategy.

3) The MND should not be accessible in a formal way to the nvironment commanders (CAS, CMS, CLS) other than at meetings of the Defence Council, unless with the specific permission and endorsement of the CDS.

C) Committee structure

1) The command-level committee structure should be simplified.

2) Three committees are required: Defence Council; Armed Forces Council; Defence Management Council.

3) The Defence Council should be chaired by the MND, consisting of the CDS, the VCDS, the DCDS the DM, ADM(POL), and such other persons as the MND designates. Its main purpose should be to plan defence policy and military strategy and to give advice to the MND, the CDS, and the DM prior to the commitment of Canadian troops on operations.

4) The Armed Forces Council should be chaired by the CDS and consist of the Environment Commanders and advisors, the VCDS, and the DCDS. Its main purpose should be to give the CDS tactical, operational, and strategic advice for both immediate and future needs.

5) The Defence Management Council should be chaired by the Deputy Minister and should consist of the ADMs and the VCDS (responsible for strategic planning).

D) Reform of NDHQ and the establishment of a revised Canadian Forces Headquarters.

1) What to do about **NDHQ** has remained a contentious issue for almost two and a half decades. There are without doubt tens and maybe hundreds of feet of shelf space at the Directorate of History and Heritage on Holly Lane groaning under the weight of all the documents generated by all those who have looked into whether or not the currently structured NDHQ works or doesn't work. There is neither the space nor the time here to attempt yet another study which, in any case, will simply add to the groaning of the shelves.

And yet, something must be done to change things at NDHQ. A quick and dramatic alteration of at least part of the NDHQ structure, or the way the currently structured NDHQ does business, is absolutely necessary to restore morale in the ranks of the Canadian Forces and to reassure Canada's soldiers, sailors and airpersons, that the professional and considered military advice of their leaders is, at all times, flowing directly to the cabinet where ultimate decisions are made about budgets, deployments, personnel policy, etc.

2) Over the years a large number of suggestions have been advanced concerning what to do about NDHQ. Many advocate its abolition and replacement by separate civilian and military structures. That would probably throw the proverbial baby out with the bathwater because there can be no doubt that some things at NDHQ are working well. The best evidence of that is the now ongoing MCCRT process which is almost "making wine out of water" and doing so largely because the civilian and military sides are working well together.

What then is the solution? It may be best at this juncture to embark on a less radical course with respect to restructuring NDHQ than might have been the case a few years ago. Some suggestions:

i) Ensure that both the public and the military see and understand that operational military advice flows upward w/o any "blending" with civilian views.

ii) Strengthen the strategic planning ability of the Canadian Forces, centred in the office of the VCDS. Connect the VCDS with proposed War College to ensure that strategic advice generated there flows to the VCDS on a regular basis.

iii) Ensure that ADM(POL) and the strategic planners at VCDS meet regularly and work to develop a central set of contingency plans and, when necessary, operational plans, that combine policy and strategy.

iv) Review every existing requirement for a joint CDS-DM signature and eliminate most of them.

v) The same step should be taken with regard to co-chairing formal meetings.

vi) Clarify the internal lines of communication within NDHQ.

vii) Create two superstructures to be added to NDHQ: Canadian Forces Head Quarters (CFHQ); Office of the Deputy Minister (ODM). Leave all those joint units which are functioning well within the main NDHQ. Put strategic planning (VCDS) into CFHQ and ADM(POL) into ODM. Eliminate ADM(PER) and career managers and place promotions within CFHQ. Generally speaking, functions that are directly connected with the recruitment, training, deploying of troops should fall within CFHQ, while functions concerned with maintenance of infrastructure, budget, procurement, policy planning, and ongoing liaison with SCONDVA and the Auditor General should fall within ODM. Ex:

MND

[CFHQ] <————> [ODM]

[Λ <—— NDHQ ——> Λ]

Recommendation #22

Whatever structure is finally decided upon for NDHQ, it must be regularly tested in war simulation exercises designed to ensure that it will work in a limited conventional war. That is the ultimate test of a military headquarters.

3) The process by which defence policy and military strategy are made, and coordinated, must be reformed. During the Cold War the vast majority of operations engaged in by the Canadian Forces were of the "Pearson"-style UN Chapter VI "peacekeeping" variety. In those operations lightly armed forces were deployed between antagonists who had given the UN permission to place "its" troops there. Little strategic planning was required of the Canadian military. Canadian Forces also knew their role in the event the Cold War turned hot. It was unlikely that Canadian troops would find themselves in a combat environment other than in coalition with Canada's allies on battle fronts that were well surveyed and well staked out.

Almost none of this is true any longer. The end of the Cold War has brought a dramatic change in "peacekeeping" operational requirements. Who in 1988 would have forecast that Canadian fighter jets would be engaged in bombing missions in Iraq by the spring of 1991? Who would have forecast a heavily-armed Canadian battlegroup deployed to Somalia under a Chapter VII UN mandate in late 1992? Who would have foreseen Canadian battlegroups under fire and shooting to kill at opposing forces in both Croatia and Bosnia in the summer of 1993? **NO ONE**.

Recommendation #23

Since the need for troops often arises suddenly and without warning, there is a crucial need in the post-Cold War era for the Canadian Forces to put its best and most seasoned military brains to work in planning for the unknown. This work is best done in the proposed Canadian Forces War College in conjunction with the office of the VCDS and in cooperation with ADM(POL).

4) ADM(POL) should make wider and more extensive use of the security and defence forum apparatus it is already paying for at Canadian universities, as well as other expertise available in both the private and academic sectors across Canada, in its policy planning. It too must be ready when the need suddenly arises for a realistic defence policy into which a realistic strategic plan can be inserted.

E) Operational Command

1) Currently, whenever Canadian troops are deployed afield, they report to the CDS through the DCDS. Since Canadian troops abroad have almost always been part of larger coalition forces led by larger allies, or by an alliance such as NATO or an organization such as the UN, operational command has been vested elsewhere. Thus NDHQ or its predecessors were primarily force generators. That cannot be acceptable any longer, especially when Canadian troops are placed in harm's way by the very fact of an ineffective operational command (ex: UNPROFOR).

Despite the Canadian-inspired and led improvements now being implemented in the UN's command structure at UN headquarters in New York, Canadian commanders must know that when deployed, they can act under command of a Canadian command staff: (i) when they are the major force in the area; (ii) in the event that ineffective command needlessly endangers Canadian lives.

2) The current command structure and chain of command can be made to accomplish the above task.

Another and possibly better way to accomplish that objective, and to achieve a desired level of operational integration with effective logistics support, may be to establish two regional operational command centers (ROCC), one in Esquimalt, one in Halifax. The former would be designated Pacific/West Command, the latter Atlantic/East Command. They could replace the four current land force area commands.

3) Each of these ROCCs would be operational only. When operations are not being conducted, the centres would be maintained by minimal staff from the three services. Their primary duty between operations would be to conduct staff and command exercises and ensure that air and sea lift capabilities under their commands are maintained at a state of readiness. They would have no control over training, exercises, normal troop movements, normal surveillance, and other routine operations.

4) When an operation is mounted under either ROCC, it would be inserted into the chain of command between the DCDS and the field commander. The ROCC commander would then work with the field commander to ensure a smooth flow of supplies, efficient communications, and inter-service cooperation. He would be in overall command of all Canadian forces in the Area of Operations (AO) and all those engaged in supporting and supplying troops from Canada. He would be delegated authority to issue valid operational as well as administrative orders to the field commander. He would report directly to the DCDS or, in the event of a brigade-sized or larger deployment, to the CDS. In the event of the latter, he could, if he chose, establish an AOHQ in the AO, thus subsuming the field headquarters.

The ROCC commander should be a major general or rear admiral so that in the event 1st Canadian Division is mobilized and deployed, the divisional commander will not outrank the ROCC commander.

Recommendation #24

The current operational chain of command should be reviewed as to its effectiveness in passing orders down, and information up, during operational deployments.

[Previous | Table of Contents | Next]

V) Specific Recommendations Re: the Three Services

A) The Army

1) Although the 1994 Defence White Paper calls for Canadian brigades to be fully deployed within 90 days, the army cannot at present hope to achieve this modest goal. This must be corrected through intense training and exercises. On a regular basis, once a year or once every 18 months, all the field formations of one of the three brigades should be required to deploy from its base to a distant location in the 90 days specified by the White Paper. Once that 90 day target is met, the deployment period should be cut to 45 days as soon as possible.

2) Arrangements should be made with the US to utilize the desert training centre for a once-every-six months (if possible) deployment of a Canadian battle group (i.e., infantry battalion + support groups) for simulated combat operations. Since desert and tropical environments are possible deployment targets for land forces in future, training in these environments should be stressed. It is important to prepare for cold weather ops, but arctic-type operational deployments are not likely.

3) The Report of the Auditor General to the House of Commons (May 1996) identified disturbing training deficiencies which should be addressed immediately. Training must be tough, constant, realistic, and aimed at a variety of possible operational missions as determined by strategic planning. The army must make it a standard policy to retrain troops for operational combat missions after a peacekeeping operation.

Recommendation #25

The army must focus the combat arms on one goal; training to fight wars.

4) There should be far fewer but better paid CWOs. The roles and responsibilities of the CWOs should be sharply focussed and constantly reinforced by the pay/promotion and annual evaluation process. The emergence of serious disciplinary problems within a unit should be *ipso facto* proof of the ineffectiveness of the CWO.

5) Because the Canadian Army has so few field formations at the brigade level and above, there are only limited opportunities to gain higher command experience. Conversely, there is an inordinate amount of staff training and too much administrative and organizational work for general officers. Some means must be found to compensate for the reality that the largest "real" formation an army officer in Canada can command is a brigade (as opposed to 1st Canadian Division), and only for three years. Therefore, those officers aspiring to the rank of brigadier general should be required to pass the requisite courses at the proposed War College. They should also be "loaned out" to larger allied formations to gain appropriate command experience.

Recommendation #26

The army must de-emphasize staff training and administrative work above the Lt-Colonel rank. There is no substitute for command experience, particularly operational command and ways must be found to broaden such experience above the Lt-Colonel rank.

6) Although DND is paying close attention to the eventual requirement for a direct-fire AFV replacement for the Leopard C1 to support Canada's mechanized brigades, it will soon also have to address the increasing obsolescence of its howitzers.

B) The Navy

1) Canada needs a continuing submarine capability. The cost of operating submarines is in general about 1/3 the cost of operating surface ships doing the same mission. Submarines are multi-mission capable. Diesel-electric submarines are quieter than nuclear submarines and are thus particularly effective in detecting nuclear submarines operating in Canadian waters. There are a growing number of Air Independent Propulsion (AIP) systems which give newer diesel-electric submarines an under-ice capability.

2) The government and particularly DND must explain to the Canadian public that a seagoing nation with three major coastlines must maintain a submarine capability and that there are currently some 400 diesel-electric submarines and 250 nuclear submarines being operated by navies around the world. In South America, for example, Argentina, Brazil and Chile operate four submarines each. Peru has nine. Among our NATO partners, Norway has 12, Italy 9, Greece 9. Denmark has 5. These nations know that seagoing states must maintain a submarine capability for patrol, defence, submarine detection, sovereignty, etc. This is particularly true of Canada which claims sovereignty over large areas of seabed off our coasts and in the waters of the Arctic archipelago.

3) Canada's Oberon-class submarines are obsolescent, nearing the end of their service lives, and very costly to maintain. They should be scrapped, now.

Recommendation #27

Canada's current submarine fleet should be speedily replaced with the four mothballed Upholder-class diesel-electric submarines that have been offered to Canada by the Royal Navy. These submarines should be equipped with Air Independent Propulsion systems.

4) The cost of acquiring and operating the Upholder submarines can be offset in the following way: (i) immediately terminate refits for the existing sub fleet and scrap it; (ii) scrap HMCS Provider (iii) scrap the navy's four remaining steam destroyers. If these savings are not sufficient, one of the 12 CPFs can be mothballed for up to four years.

5) The three AORs now in commission should be phased out as rapidly as possible and replaced with four Multi Role Support Vessels (MRSV), two for each coast. The MRSVs should be built to commercial (i.e., not naval) Standards to save construction costs. They should be first generation, highly-automated vessels, to save operating costs.

C) The Air Force

1) The air force's airlift capability should be based on the goal of airlifting most personnel for a mechanized brigade (ex: two battalions; The remainder of the personnel and most supplies and equipment should be sea-lifted). The current fleet of A-310s and CC-130s is capable of this. Chartered civil aircraft can be used when troops are staged into non-combat areas (i.e., no war-footing insurance would be required for the commercial aircraft).

Recommendation #28

DND should attempt to re-activate one CF-18 squadron as a stand-by, quick reaction force, deployable anywhere necessary in response to crisis situations.

1. The air-to-air refuelling capability of the air force should be maintained. This would give the air force two squadrons (at Cold Lake and Bagotville) for air intercept, sovereignty, forward deployment to the arctic, and other "domestic" tasks, and a third for offshore deployments. The latter should be equipped with the new smart-technology, air-ground weapons envisioned in the 1994 White Paper.

[Table of Contents]

VIII Summary and Conclusions

1) The government, the Department of National Defence, and the Canadian Forces already have at their disposal most of the ingredients for a small, but first class, combat capable military suitable for Canada's three basic security and defence requirements as outlined in the 1994 Defence White Paper.

2) The improvements necessary to restore the Canadian Forces to first class Standards **can probably be accomplished** within the current DND budget envelope.

3) The basic ingredient necessary to reform and re-invigorate the military is government leadership in reiterating Canada's defence requirements as laid out in the 1994 Defence White Paper, and selling the basic concepts of that White Paper to the Canadian people.

4) A second necessary requirement is that the Canadian people must begin to "take ownership" of their military forces. Closer links must be forged between the Canadian Forces and the voters and taxpayers who support them, and whom the Canadian Forces represent at home and abroad.

5) The government, the Department of National Defence, and the Canadian Forces must re-focus their goals according to the following realities: (i) armed forces exist to fight wars; (ii) peacekeeping and other "operations other than war" are secondary; (iii) the war that the Canadian military will one day be called upon to fight will be a limited conventional war and it will come with little warning; (iv) a Canadian Forces trained and equipped to meet these objectives will also be fully capable of performing whatever other missions the government may assign to it.

1. Leaders at all ranks must be taught and re-taught that the traditional duties and responsibilities of leadership - truth, duty, and valour, as the RMC puts it - are absolutely vital to the profession of arms, to military effectiveness, and to the achievement of **any** mission.

[Previous | Table of Contents | Next]

Summary of Recommendations

1) The basic mission of the Canadian Forces must remain warfighting and preparation for warfighting.

2) The basic mission of the Canadian Forces should be to fight a limited conventional war of high-intensity, air/land battle, in coalition with our allies.

3) The regular forces and the reserves must be recruited, trained, equipped, structured, organized, and led in such a fashion that the government of Canada can respond immediately with an appropriate level of force when necessary, and particularly when called upon by our allies to contribute to the defence of our mutual interests.

4) All Canadian Forces training should be geared to the end of rapid deployment in likely environments: desert; tropical; sub-tropical; central European.

5) As the 1994 Defence White Paper made clear, Canada's small forces must be as flexible as possible in mission capability. That aim is best accomplished with the current forces structure.

6) The government should cut back drastically on peacekeeping commitments and allow the military to concentrate on preparation for the basic mission of the Canadian Forces - fighting a limited conventional war.

7) The family life of Canada's soldiers must be improved such that military duties and responsibilities do not put undue pressure on soldiers to choose between the good and welfare of their families and spouses, and their commitments to the Canadian Forces.

8) There should be a general pay hike for the Canadian Forces and additional directed pay increases at the CWO and general officer ranks. Canadian Forces pay scales and those of the civilian members of DND should be disconnected.

9) Reform of the rank structure of the Canadian Forces is badly overdue. In initiating much-needed reform, the principle that authority will derive from appointment, rather than rank, should be followed.

10) The PER system should be scrapped. Any new evaluation and promotion system should give considerable weight to the opinions/assessments of Commanding Officers.

11) A Canadian Forces War College should be established as a centre of strategic thinking, teaching, and development.

12) Training of units/formations must be as realistic and as difficult as possible and should be aimed at preparing each of the three services for a the basic mission of waging limited conventional war.

13) Every Canadian Forces mission, operational or exercise, should be thoroughly evaluated and particular difficulties isolated out and noted for improvement. Lessons drawn from the post-mission evaluation should immediately be worked into training and classroom instruction at appropriate levels.

14) The instilling of the history and traditions of the Canadian Forces as a whole must become a major priority for all ranks. The Maritime Command Heritage Initiative recently inaugurated by Marcom is a useful functioning model of how such a force-wide program could work.

15) The importance and sense of pride of Senior NCOs should be enhanced by: (i) thinning down their ranks through a combination of attrition and rigorous evaluation; (ii) increasing the pay and benefits for those remaining; (iii) giving Senior NCOs wider latitude to deal with minor offences in the ranks; (iv) making Senior NCOs fully responsible for the maintenance of good order and discipline in their units.

16) The Canadian Forces should make every effort to increase the numbers of women and visible minorities in

the forces through better recruiting. All members of the Forces should qualify for their trades by meeting one high set of Standards. Standards must not be lowered across the board to increase the numbers of women or visible minorities.

17) A "Chain of Discipline and Responsibility" should be established in which each rank is explicitly made personally responsible for the comportment of the next lower rank in the chain of command.

18) An Office of Inspector General should be created for the Canadian Forces, reporting directly to the CDS.

19) If the current malaise in the Canadian Forces is to be cured, and to ensure that it never returns, Canadians must know their armed forces better - and their armed forces must be constantly reminded of the values and beliefs that Canadians hold dear.

20) SCONDVA shall issue an annual report to Parliament and to the people of Canada on the state of the Canadian Forces. This report should be prepared with the active assistance of the CDS, the DM of DND, and the Auditor General of the House of Commons.

21) The Minister of National Defence must be an active and visible leader of the Canadian military establishment.

22) Whatever structure is finally decided upon for NDHQ, it must regularly be tested in exercises designed to ensure that it will work in a limited conventional war. That is the ultimate test of a military headquarters.

23) Since the need for troops often arises suddenly and without warning, there is a crucial need in the post-Cold War era for the Canadian Forces to put its best and most seasoned military brains to work in planning for the unknown. This work is best done in the proposed Canadian War College, in the office of the VCDS, and in cooperation with ADM(POL).

24) The current operational chain of command should be reviewed as to its effectiveness in passing orders down and information up during operational deployments.

25) The army must focus the combat arms on one goal; training to fight wars.

26) The army must de-emphasize staff training and administrative work above the Lt-Colonel rank. There is no substitute for command experience, particularly operational command and ways must be found to broaden such experience above the Lt-Colonel rank.

1. Canada's current submarine fleet should be speedily replaced with the four mothballed Upholder-class diesel-electric submarines that have been offered to Canada by the Royal Navy. These submarines should be equipped with Air Independent Propulsion systems.
2. DND should attempt to re-activate one CF-18 squadron as a stand-by, quick reaction force, deployable anywhere necessary in response to crisis situations.

[Previous | Table of Contents]

Rapport Bercuson

D.J. Bercuson, PhD, MSRC
Professeur d'histoire et Directeur du Programme d'études stratégiques,
Université de Calgary

Table des matières

Quel est le problème? Mettre les choses en perspective

La mission de base des Forces canadiennes au cours de la prochaine décennie

Obtenir et conserver les meilleurs éléments

Réaménagement de la structure de commandement et de contrôle

Recommandations particulières touchant les trois éléments

Sommaire et conclusions

Sommaire des recommandations

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
Défense nationale National Defence
Canada

1) Quel est le problème? Mettre les choses en perspective

1) La crise actuelle au sein des Forces armées canadiennes est principalement une crise de leadership, centrée sur l'Armée de terre. Cette crise est causée par des facteurs trop nombreux et trop complexes pour être énumérés ici, mais on peut résumer en disant qu'il s'agit d'une crise de professionnalisme.

Chacun des nombreux incidents tristement célèbres portés à l'attention du public au cours des quatre dernières années - le meurtre de Shidane Arone en Somalie, les abus signalés dans un hôpital pour malades mentaux en Bosnie, etc. - se sont produits parce que le leadership a connu des ratés tant au niveau des sous-officiers supérieurs que des officiers. Parmi les autres problèmes mis en lumière, mentionnons le gaspillage des fonds publics au profit des officiers supérieurs, la perte de respect des troupes envers le haut commandement, la baisse de moral et, comme conséquence, une diminution de la confiance du public envers les Forces canadiennes.

Mais la plus grande difficulté que les Forces canadiennes doivent surmonter a, par contre, bien peu attiré l'attention publique. C'est que l'Armée de terre du Canada est loin d'être prête à s'engager dans une mission de combat. Ce fait a été signalé par l'ancien CEMD, le général Jean Boyle, et est indiqué au chapitre 7 (Défense nationale) du Rapport de 1996 du vérificateur général à la Chambre des communes, qui fait ressortir les principales lacunes de l'instruction assurée dans l'Armée de terre.

2) Si les plus graves difficultés des Forces canadiennes qui ont été portées à l'attention du public concernaient l'Armée de terre, la Marine et la Force aérienne en sont également affectées. C'est que l'Armée de terre est le «principal service» au Canada. Elle forme l'élément le plus important en nombre de la Force régulière, et son effectif de réserve est de loin le plus nombreux. L'Armée de terre est le coeur des Forces canadiennes.

Bien que la Force aérienne et la Marine aient participé à une variété de missions opérationnelles tout au long de la dernière moitié de la décennie ou presque - la Marine dans la guerre du Golfe et l'Adriatique, la Force aérienne dans la guerre du Golfe et dans un grand nombre d'opérations de transport d'approvisionnement et de secours aériens - c'est à l'Armée de terre qu'on a le plus souvent fait appel.

Mais ce qui est encore plus important, si jamais ses alliés invitaient le Canada à s'engager dans un conflit armé limité, l'Armée de terre devrait être au centre de la mission comme ce fut le cas au cours des deux guerres mondiales et en Corée. Durant la guerre du Golfe, le Canada a reçu un appel du genre, mais il n'a pu y répondre autrement qu'en dépêchant des éléments des forces aériennes et maritimes, en nombre nettement insuffisant, qui n'ont pratiquement pas participé aux opérations de combat, même s'il n'était pas dans l'intérêt du Canada que l'Iraq continue de contrôler les réserves et la production de pétrole au Koweït.

Qui plus est, à moins que l'Armée de terre du Canada n'ait une mission réalisable bien précise, il n'est pas possible de définir les rôles de la Force aérienne et de la Marine, que ce soit dans une situation de guerre ou même au cours «d'opérations autres que la guerre».

3) Certaines des difficultés qui se sont manifestées au sein de l'Armée de terre, et dans une mesure moindre de la Marine et de la Force aérienne, ne sont pas inhabituelles dans des forces armées qui n'ont eu que peu d'expérience d'un conflit armé. La guerre froide est terminée. La principale mission qui a autrefois défini et façonné les Forces canadiennes - la défense de l'Europe de l'Ouest, de l'Atlantique Nord et des régions du nord du Canada face à l'agression soviétique - a disparu.

La société canadienne a en outre évolué rapidement depuis le début des années 60. Le Canada est maintenant une société multiculturelle qui offre à tous les mêmes chances et les mêmes droits. Les Canadiens se transforment, autrefois relativement dociles et confiants en leur gouvernement, ils forment maintenant une multitude bruyante hautement démocratique. Et pourtant, les Forces canadiennes, comme la majorité des forces militaires, sont conservatrices et attachées aux traditions. Le fossé s'agrandit entre le type de comportement que le public réclame et certaines formes traditionnelles de comportement en vigueur dans les Forces canadiennes.

En plus de ces facteurs, la structure et le potentiel militaire des Forces canadiennes ont beaucoup changé. L'unification, la création du QGDN, l'inauguration du système de bases, la tendance croissante des soldats à vivre «à l'extérieur de la base» et le pourcentage élevé de couples militaires ont modifié la méthode d'intégration des forces armées au sein de la société. Bon nombre de ces changements ont posé de nouveaux défis dans les relations jusqu'ici traditionnelles des forces armées et ont été perçus par les militaires comme une dégradation de la discipline.

4) Au coeur de la question, on retrouve l'érosion de la fierté et du professionnalisme chez certains militaires, sous-officiers et officiers. Cette situation résulte en partie d'une perception voulant que le public canadien se fiche éperdument de ses soldats et, en partie, d'une croyance selon laquelle les gouvernements qui se sont succédés au pouvoir ont victimisé les forces armées en réduisant leurs budgets.

Ces perceptions, ajoutées aux divers facteurs mentionnés plus haut et à bien d'autres, ont érodé l'aptitude des Forces canadiennes à s'acquitter de leur mission principale qui est de faire la guerre et de se préparer au combat. Ce qui n'a pas aidé, en l'occurrence, c'est la perception du public voulant que les militaires canadiens, contrairement à ceux des autres forces armées, soient uniques en ce qu'ils sont surtout une force militaire de gardiens de la paix.

Il existe aussi une croyance commune tant chez les militaires de tous grades que chez bon nombre d'officiers supérieurs, voulant que le haut commandement représenté au QGDN, ait perdu contact avec la «vraie» vie militaire et ait été pris ou entraîné dans l'engrenage de la bureaucratie civile. Il est certes évident que le concept du QGDN, tel qu'on le connaît actuellement, ne répond pas aux besoins élémentaires d'un haut commandement de forces armées efficaces et fonctionnelles, même s'il satisfait pleinement les besoins de l'élément civil du ministère de la Défense nationale.

5. Il ne sera pas facile de remettre les Forces armée sur la bonne voie, mais c'est loin d'être impossible, et on peut le faire tout en tenant compte à la fois des objectifs actuels du potentiel militaire (60 000 militaires de la Force régulière, 30 000 de la Réserve et 20 000

civils) et des budgets. Pour cela, il faut redéfinir la «mission de base» des Forces canadiennes et orienter chaque aspect de la structure des forces et du commandement, de la planification de la politique de défense, de la planification stratégique, de la politique de gestion du personnel et de l'acquisition de l'équipement, en vue de la réalisation de la mission. Cette position permettra aux forces d'évoluer dans une direction unifiée, de tirer le meilleur parti des chefs, de fixer aux membres des forces terrestres, maritimes et aériennes des objectifs de rendement à viser et à atteindre, et de doter le Canada de forces armées aptes à servir ses intérêts nationaux.

[Table des Matières | Suivant]

II) La mission de base des Forces canadiennes au cours de la prochaine décennie

A) La mission peut-elle consister en «des opérations autres que la guerre» (OAG)?

1) Dans le Livre blanc sur la Défense de 1994 on reconnaissait que le monde de l'après-guerre froide «se caractériserait à long terme par l'instabilité», et on recommandait que le Canada continue à maintenir toute une gamme de forces aptes au combat :

Le gouvernement a conclu qu'il y va de l'intérêt national de maintenir des forces polyvalentes et aptes au combat... de telles forces (permettront) au Canada de faire preuve de la souplesse et de la latitude nécessaires.

En effet, le Livre blanc rejetait spécifiquement les suggestions des groupes/organisations comme celles du Conseil Canada 21 voulant que le Canada investisse dans des forces de quasi-gendarmerie.

Dans son étude intitulée «Le Canada et la sécurité commune au XXIe siècle», le Conseil Canada 21 a admis que le modèle de Forces canadiennes souhaitable «ne serait pas conçu en vue de la participation à des opérations militaires de haute intensité.» Et pourtant, c'est précisément la sorte de conflit auquel le Canada sera vraisemblablement appelé à participer (voir B(1) ci-dessous). La notion voulant qu'un important membre du G7, de l'OTAN et du NORAD soit appelé à négliger ses responsabilités internationales quant au rôle à jouer dans la défense des systèmes d'échanges internationaux et la libre circulation des peuples et des idées qu'ils nourrissent n'est pas simplement naïve, elle est dangereuse et contraire aux intérêts du Canada.

Le Livre blanc sur la Défense de 1994 reflète directement les constatations du Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada présidé par l'Honorable sénateur Pierre de Bané et l'Honorable William Rompkey, dont les audiences spéciales se sont tenues au printemps de 1994. Il s'agit là d'un des livres blancs les plus détaillés et les plus réalistes que le Canada ait produit depuis le tout début de la guerre froide. Il faut reconnaître, et c'est tout à son honneur, que le gouvernement actuel s'est efforcé de se conformer pratiquement à toutes les principales suggestions du Livre blanc de 1994. Il doit continuer à le faire.

2) Le Livre blanc a pris fermement position en faveur de ceux qui alléguaient que la principale raison d'être des Forces canadiennes était de se préparer à la guerre et de participer à tous les conflits dans lesquels le gouvernement du Canada s'impliquait afin de servir les intérêts nationaux du pays. C'était un choix avisé. Les forces armées existent pour faire la guerre. D'autres missions comme le maintien de la paix - ne peuvent qu'avoir une importance secondaire. En fait, il est évident que l'engagement dans le cadre d'OAG peut miner la capacité de combat d'une force armée. L'officier en chef responsable de la planification de l'armée américaine en Europe, le colonel Gary Goff, confiait récemment à la presse américaine que les troupes qui rentraient d'une période de service avec l'IFOR en Bosnie auraient besoin d'une période de recyclage aux opérations de combat puisque les compétences requises dans ce contexte ne sont pas les mêmes que celles exigées lors d'opérations de maintien de la paix.

Recommandation # 1

La mission de base des Forces canadiennes doit demeurer la capacité opérationnelle de mener la guerre et la préparation en ce sens.

B) Quelle sorte de guerre le Canada sera-t-il vraisemblablement appelé à mener?

1) Le Livre blanc sur la défense de 1994 expose systématiquement toutes les missions actuelles des Forces canadiennes définies par le ministère de la Défense nationale. Les missions énumérées ont été confirmées dans les Perspectives 1996 du ministère de la Défense nationale. Ce sont : (a) la protection du Canada; (b) la collaboration canado-américaine en matière de défense de l'Amérique du Nord; (c) la contribution à la sécurité internationale. Dans cette optique, le Livre blanc réclame des forces «aptes au combat» utilisables dans toute une gamme de conflits. Ce sont là des objectifs louables mais irréalistes, trop généraux pour permettre aux Forces canadiennes de se concentrer sur une mission de base réaliste.

Dans son ouvrage récent intitulé The New World Strategy , l'analyste militaire américain Harry Summers traite des options qui s'offrent aux forces armées des États-Unis dans le domaine de la guerre. Ce sont, en fait, les mêmes que celles auxquelles les Forces canadiennes sont confrontées, à savoir :

a) la guerre nucléaire généralisée

b) la guerre classique généralisée (par ex., la Seconde Guerre mondiale)

c) la guerre classique limitée (par ex., celle de Corée)

d. le conflit de faible intensité (par ex., l'antirébellion)

Le colonel Summers ne parle pas des «opérations autres que la guerre» (OAG) puisqu'automatiquement, elles ne sont pas la guerre. Au Canada, ces OAG ont généralement inclus les missions de maintien de la paix «style Pearson» (par ex., la FUNU, la FUNU II, l'UNFICYP, etc.).

2) Selon le colonel Summers, les Forces armées américaines doivent viser à se préparer en vue d'une capacité «option C». Ses modèles sont la guerre de Corée et la guerre du Golfe. Il fonde son affirmation sur l'opinion voulant qu'une guerre nucléaire généralisée ne puisse pas être planifiée ou préparée dans le sens militaire normal de ces termes, et qu'un conflit classique généralisé, axé sur la victoire totale ou la reddition sans condition, soit extrêmement peu probable. La guerre classique généralisée exigerait, de toute façon, une mobilisation de grande envergure. Le colonel Summers croit qu'une force militaire bien entraînée, bien armée et bien dirigée, qui s'est préparée en vue d'une guerre classique limitée comme celle de la Corée, peut facilement faire face à des situations de conflit de faible intensité.

3) Les réflexions du colonel Summers peuvent s'appliquer directement aux Forces canadiennes. Le Canada n'a pas la capacité - et ne doit pas tenter d'acquérir une capacité - de participer à une guerre nucléaire généralisée. En essayant de se préparer à une guerre classique généralisée, il grèverait ses budgets et minerait sa crédibilité, puisque ce genre d'éventualité est extrêmement peu probable. Le type de conflit le plus vraisemblable auquel le Canada pourrait être appelé à prendre part dans le cadre d'une coalition avec ses alliés, et pour défendre ses intérêts outremer, c'est une guerre classique limitée.

Ici, une importante clarification s'impose. Une «guerre classique limitée» est «limitée» uniquement pour autant qu'elle a des objectifs limités qui, une fois atteints, mettent fin au combat. En ce sens, la guerre de Corée et celle du Golfe étaient des conflits limités.

Mais il est presque certain qu'une guerre classique limitée ne sera pas limitée quant à l'intensité du combat. Les récentes guerres «limitées» comme la guerre d'octobre 1973 entre Israël et la Syrie/l'Égypte, la guerre des Malouines, la guerre du Golfe entre l'Iran et l'Iraq et l'Opération Bouclier/Tempête du désert ont toutes donné lieu à un combat aérien/terrestre de haute intensité auquel ont participé les forces terrestres, aériennes et maritimes.

C'est un fait regrettable mais vrai, des guerres du genre sont parfois nécessaires pour défendre les valeurs et les intérêts si chers aux pays «occidentaux». Puisque le Canada fait partie de ce système, comme le soulignait le Livre blanc de 1994, les Canadiens doivent être prêts à faire leur part pour défendre ce système comme ils l'ont fait à trois reprises au cours du siècle actuel.

4) Bien que les Forces canadiennes doivent, par définition, se préparer à assurer la protection du Canada et, en collaboration avec les États-Unis, celle de l'Amérique du Nord, les menaces de type conventionnel qui se posent tant pour le Canada que pour l'Amérique du Nord sont, pour le moment, pratiquement inexistantes. Tout au plus les Forces canadiennes doivent-elles continuer à veiller à la sécurité du Canada et de l'Amérique du Nord.

Recommandation # 2

La mission de base des Forces canadiennes doit être de participer à une guerre classique limitée de haute intensité, dans les airs et sur terre, dans le contexte d'une coalition avec nos alliés.

C) Les défis spéciaux de la guerre classique limitée d'aujourd'hui

1) Les Forces canadiennes doivent être prêtes à participer à une guerre classique limitée en tout temps. Des guerres du genre sont rarement prévisibles; elles se déclarent presque toujours «à brûlepourpoint» et offrent peu de possibilité de procéder à une période de recrutement spécial, d'assurer de l'entraînement ou de s'équiper en vue d'un conflit particulier. Mais le pire dans tout cela, c'est qu'on ne peut pas prédire l'avenir. Personne n'aurait pu prédire le conflit coréen, la Guerre des Six Jours en 1967, celle du Yom Kippour en 1973, la Guerre des Malouines ou celle de 1971 au Koweït même six mois avant qu'ils n'éclatent. Dans chaque cas, la guerre ou la crise qui y a directement mené - s'est déclarée rapidement, presque sans avertissement. L'amère vérité, c'est que les troupes canadiennes pourraient bien être appelées en grand nombre à combattre et à mourir dans un coin reculé du globe dans six mois d'ici, mais si jamais ça se produit, elles ne seront pas prêtes.

Recommandation # 3

Les forces régulières et les réserves doivent être recrutées, entraînées, équipées, structurées, organisées et dirigées de manière à ce que le gouvernement du Canada puisse réagir immédiatement avec un potentiel militaire approprié, au moment voulu, particulièrement si nos alliés nous demandent de collaborer à la défense de nos intérêts mutuels.

2) Cet objectif peut être atteint uniquement si nous nous fixons des objectifs de rendement exigeants mais réalistes qui feront appel aux aptitudes physiques et mentales du personnel des forces terrestres, maritimes et aériennes de la Force régulière et de la Réserve du Canada. L'équipement et les forces doivent être là dès le départ. Il y aura peu ou pas de période de montée en puissance, pas de période d'apprentissage par la pratique. Lors de la Première et de la Seconde Guerre mondiale, les soldats canadiens ont subi de lourdes pertes en faisant leur apprentissage sur le tas.

3) Dans le contexte de la guerre hautement technologique d'aujourd'hui, les Forces régulières et les réserves doivent constamment recevoir un entraînement qui leur assure un état de capacité opérationnelle perpétuelle. Certains objectifs réalistes doivent être établis en consultation avec nos principaux alliés. Ces objectifs pourraient être :

a) le déploiement par air d'un groupement tactique (bataillon) en dedans de 10 à 15 jours;

b) le déploiement par air et par mer d'un groupe-brigade en dedans de 30 à 45 jours;

c. le déploiement en dedans de 7 jours de trois frégates de classe Halifax ou destroyers (projet MNCT);

d. le déploiement en dedans de 7 jours d'un escadron de chasseurs renforcé.

4) Des objectifs du genre entraînent d'importantes implications pour les réserves qui doivent être prêtes à participer à une opération de la FORCE TOTALE et à fournir des troupes en fonction des besoins dans divers types d'unités, depuis celles du service de santé et de l'approvisionnement jusqu'aux pelotons de fusiliers spécialisés.

Recommandation # 4

Toute l'instruction des Forces canadiennes doit être axée sur l'objectif final du déploiement rapide dans des environnements plausibles : désert, pays tropicaux ou subtropicaux; pays du Centre Europe.

5) Si des objectifs exigeants mais réalistes comme ceuxlà sont établis, tous les officiers supérieurs seront constamment évalués et tenus de faire de leur mieux. Ils sauront qu'ils s'entraînent à acquérir la capacité opérationnelle de mener la guerre même s'ils peuvent fort bien ne jamais être appelés à y participer. On leur

rappellera constamment qu'ils sont des soldats, qu'ils exercent le métier des armes et qu'ils pourraient un jour devoir donner leur vie au service de leur pays. Ils sauront que ceux d'entre eux qui n'ont pas les qualifications requises seront renvoyés. Ils sauront également qu'ils n'auront aucune chance d'atteindre leurs objectifs s'ils ne maintiennent pas le bon ordre et la discipline. Mais le plus important, c'est que le peuple et le gouvernement du Canada auront des forces armées hors pair et prêtes à servir les intérêts de leur pays.

D) Dans quelle mesure l'intégration opérationnelle est-elle souhaitable pour les Forces canadiennes?

1) Si les Forces canadiennes constituent une force unique et intégrée, on peut difficilement parler d'intégration au sens opérationnel du terme. Les forces terrestres ne sont pas spécifiquement entraînées pour fonctionner principalement avec les forces maritimes et aériennes comme le sont, par exemple, les Marines américains. Si elles l'étaient, leurs besoins en matière de structure, de commandement et d'équipement seraient bien différents de ce qu'ils sont actuellement. La Force aérienne, par exemple, délaisserait son rôle de supériorité aérienne (pour le laisser probablement à une force aérienne alliée) pour se concentrer sur celui du chasseur-bombardier air-sol. Si elle le faisait, les aéronefs de type A10 Thunderbolt II ou AV8B Harrier seraient beaucoup plus appropriés que le CF18. Dans le même ordre d'idée, la Marine serait entraînée et équipée en vue de missions d'assaut et pour assurer l'appui-feu rapproché aux troupes des forces terrestres.

2) Des Forces canadiennes opérationnelles intégrées, aptes au combat, pourraient bien être déployées dans un contexte de guerre classique limitée tout en étant convenablement entraînées et équipées pour participer à toute la gamme des missions de maintien et d'imposition de la paix. Et pourtant, cette structure de force aurait ses inconvénients. Une force intégrée au plan opérationnel serait de loin beaucoup plus limitée dans ses tâches que ne le serait une force militaire dont l'organisation est plus conventionnelle. Dans le moment, par exemple, la force de chasse du Canada est au moins capable de fonctionner efficacement en autonomie comme elle l'a fait lors de l'Opération Bouclier/Tempête du désert. Il en va de même pour la Marine, dont la flotte hauturière de frégates de classe Halifax et les destroyers du projet MNCT peuvent être déployés pratiquement n'importe où sur le globe.

3) Une force militaire opérationnelle intégrée est tout simplement un luxe que le Canada ne peut pas s'offrir. Les forces du genre sont réservées aux principales puissances militaires comme les États-Unis et appelées à assumer un rôle spécialisé important, par exemple monter à l'assaut des plages ennemies.

Recommandation # 5

Comme l'indiquait clairement le Livre Blanc sur la Défense de 1994, la capacité d'exécution de mission des petites forces du Canada doit être aussi souple que possible. Il est plus facile d'atteindre cet objectif avec une structure assez semblable à celle de la force actuelle.

4) Quelle que soit l'option choisie - le maintien de la structure actuelle des forces avec une certaine réforme indispensable ou la création plus radicale d'une force opérationnelle intégrée - le concept de la force totale doit être préservé et, bien sûr, amélioré. Il y a énormément de place pour l'amélioration.

La force totale est simple en tant que concept, mais difficile à réaliser. Ce concept veut que les 30 000 réservistes du Canada, ou une partie de ceux-ci, soient suffisamment bien entraînés, et que leurs unités soient suffisamment bien équipées, pour qu'ils puissent être intégrés aux éléments des forces régulières si nécessaire à des fins opérationnelles. Il s'agit de disposer d'une réserve à laquelle on puisse faire appel que ce soit pour grossir les rangs des unités régulières ou pour fournir d'autres unités de réservistes.

Un grand nombre de réservistes ont participé aux opérations avec les unités de la Force régulière, mais leur rendement a été inégal. Au niveau des grades inférieurs, le recyclage de soixante à quatre-vingt-dix jours a été suffisant pour que ces réservistes soient prêts à passer à l'action. Ce ne fut pas le cas pour un grand nombre de militaires de grade plus élevé, tant chez les sous-officiers supérieurs que chez les officiers.

Il faut faire bien davantage pour que les 30 000 réservistes canadiens soient virtuellement aptes au combat et prêts à participer aux opérations avec un minimum d'entraînement supplémentaire. Si on ne les maintient pas dans cet état de préparation opérationnelle, ils ne pourront pas aider les Forces canadiennes à assumer leur mission de base. La mise en application rapide des recommandations de la Commission spéciale de la

restructuration de la Réserve, publiées en 1995, contribuera grandement à l'atteinte de cet objectif.

E) Les Forces canadiennes sont-elles mal équipées?

1) Bien que les anecdotes et les preuves journalistiques ne manquent pas au sujet de l'état de l'équipement des Forces canadiennes, le Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes (mai 1996) trace de loin le meilleur portrait, et le plus fidèle, en ce qui a trait à l'Armée de terre. De nombreuses insuffisances graves y sont notées. Les Prévisions du ministère de la Défense nationale (1996-1997) et les «Perspectives de 1996" traitent du problème de rééquipement de façon exhaustive.

2) Même si la décision de 1993 du gouvernement actuel d'annuler l'achat prévu des hélicoptères EH-101 était pour le moins discutable (surtout à la lumière des décisions subséquentes d'aller de l'avant avec le projet d'achat d'hélicoptères de SAR et l'actuel projet d'acquisition de nouveaux hélicoptères maritimes), le MDN mérite des félicitations pour les sérieux efforts qu'il a fait en vue de fournir de l'équipement moderne aux Forces armées du Canada.

3) Les plans d'acquisition et de remplacement d'équipement exposés dans les Prévisions de 1996-1997 du MDN révèlent qu'une vaste gamme de projets du genre sont actuellement en place pour les trois services, et il n'y a pas lieu d'y revenir ici. Qu'il nous suffise de préciser que le MDN fait un effort concerté pour éviter la sorte de crise de «remplacement» d'équipement qui s'est produite au début des années 70.

Outre les programmes déjà en place, on projette de produire une DP en vue d'obtenir un nouveau VBC permettant le tir direct direct en remplacement des Leopard C1 après le tournant du siècle. Les Leopard ont récemment été améliorés et sont maintenant dotés d'une capacité de combat de nuit moderne.

F) Et le maintien de la paix dans tout cela?

1) Le Canada s'enorgueillit du fait qu'un Canadien - le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures Lester B. Pearson - a «inventé» la méthode moderne de maintien de la paix des Nations Unies au plus fort de la crise Sinaï/Suez en 1956. Le Canada a participé à presque toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies depuis, de même qu'à plusieurs opérations autres que celles de l'ONU comme celles de la CICS au Viêt-Nam et celle de la FMO au Sinaï. À un moment donné, le maintien de la paix était un «à-côté» de l'effort principal fourni par le Canada pour aider ses partenaires de l'OTAN à se défendre contre l'agression soviétique.

Mais le maintien de la paix est maintenant devenu l'effort principal. Le public canadien en a conclu - à tort -que le rôle premier des Forces canadiennes en était un de maintien de la paix. On a jeté les hauts cris dans certaines régions du Canada, à l'époque de l'Opération Bouclier/Tempête du désert en 1990/1991, parce qu'on croyait que le Canada ne devait pas faire la guerre à la poursuite de ses intérêts nationaux. «Le Canada maintient la paix», clamait-on, il ne fait pas la guerre.» Cent mille sépultures de guerre canadiennes en Europe et ailleurs démentent cette affirmation.

2) Le Canada a participé à trop d'opérations de maintien de la paix récemment. Bon nombre de missions ont été bâclées. L'expérience canadienne dans l'ancienne Yougoslavie en est le meilleur exemple récent. En participant à autant de missions de maintien de la paix qu'elle l'a fait, l'Armée canadienne a négligé l'entraînement régulier dont elle a plus que jamais besoin.

Recommandation # 6

Le gouvernement devrait réduire considérablement les engagements de maintien de la paix et permettre aux militaires de se concentrer sur la préparation à la mission de base des Forces canadiennes - la participation à une guerre classique limitée.

3) Même si le gouvernement décide de continuer à déployer des contingents canadiens dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, les Forces canadiennes doivent quand même poursuivre leurs entraînement et être équipées et structurées en fonction d'une capacité générale de combat. Les Forces canadiennes ostensiblement déployées dans l'ancienne Yougoslavie pour garder la paix se sont retrouvées

dans un combat ouvert à maintes occasions.

Mais ce qui prouve le mieux la nécessité de maintenir des forces armées généralement aptes au combat, même au cours d'opérations de «maintien de la paix», c'est l'expérience de l'armée hollandaise à Srebrenica à l'été 1995. Confrontés à un ultimatum des forces serbes bosniaques qui les sommaient d'évacuer un supposé refuge de l'ONU, les Hollandais ont obtempéré. Reste à savoir s'ils l'ont fait simplement dans le but de «maintenir la paix» ou parce qu'ils étaient trop peu nombreux et pas suffisamment bien équipés. Leur retrait a scellé le sort de pas moins de 5 000 citoyens bosniaques non armés qui furent subséquemment massacrés par les forces serbes de Bosnie.

Ce sera un bien triste jour pour le Canada si jamais un commandant des Forces canadiennes prend également pareille décision de retirer ses troupes parce qu'elles sont trop faibles, qu'elles n'ont pas la pleine capacité de combat ou parce qu'il veut simplement «maintenir la paix», avec les résultats que l'on connaît. AUCUN GOUVERNEMENT CANADIEN N'ÉCHAPPERAIT À LA COLÈRE QU'AFFICHERAIENT SANS AUCUN DOUTE SES CONCITOYENS À LA SUITE D'UN ÉVÉNEMENT DU GENRE. C'est pourquoi, en définitive, les recommandations du Conseil Canada 21 en faveur du maintien de «forces suffisamment bien entraînées et équipées pour mener les opérations dans des situations où le conflit de haute intensité ne constitue pas un risque important» (italique ajouté) ne sont pas valables.

«Suffisamment bien» ce n'est pas assez bien. Les militaires canadiens du 2 PPCLI qui ont forcé les armées serbes croates et bosniaques à se disperser dans l'enclave de Medak à l'été 1993 étaient entraînées et équipées pour livrer une bataille de haute intensité. Même sans les véhicules blindés, les missiles TOW et les mortiers moyens que possédaient les Canadiens, les forces serbes croates et bosniaques auraient livré une bataille de grande envergure et fait un grand nombre de victimes civiles. Si les Canadiens avaient été entraînés et équipés uniquement en prévision de missions de maintien de la paix sans importance, ils auraient sans aucun doute subi un grand nombre de pertes eux-mêmes.

De la même façon, l'absence d'un complément complet de troupes de «maintien de la paix» lourdement armées pour aider le commandant de la Force des Nations Unies à Kigali au Rwanda à l'été 1993 (le mgén canadien Roméo A. Dallaire) a radicalement annihilé l'aptitude de celui-ci à protéger ses propres troupes, tout comme à stopper le déclenchement du génocide dans la capitale rwandaise.

G) Qu'est-ce que le ministère de la Défense nationale fait bien?

1) Le MDN fait beaucoup de bonnes choses, particulièrement en ce qui a trait à l'effort gigantesque visant à réduire l'infrastructure afin de rationaliser et de rendre plus efficace l'élément civil du MDN. Les fermetures de bases, l'élimination de postes, le regroupement des ministères, l'amélioration de la structure organisationnelle interne, tout cela permettra au MDN de fonctionner avec près d'un tiers moins d'employés civils qu'il ne le faisait il y a quelques années. Les épargnes générées ont principalement servi à mettre sur pied trois bataillons légers en remplacement des bataillons 10/90 comme on les appelait, et à subventionner les achats de nouvel équipement.

1. Dans le Rapport du Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada (1994) autant que dans le Livre blanc sur la défense de 1994, on réclamait la revigoration de l'élément civil du MDN et le transfert des ressources afin d'améliorer le rapport «combattants/gratte-papier». Ces projets sont en cours. Il faut féliciter le sous-ministre actuel et le personnel civil du MDN pour le beau travail accompli jusqu'à maintenant.

[Précédant | Table des Matières | Suivant]

III) Obtenir et conserver les meilleurs éléments

A) Recrutement

1) La longue histoire de la guerre prouve abondamment que ce sont les soldats eux-mêmes qui sont de loin les éléments les plus importants puisqu'ils contribuent à l'efficacité au combat des forces armées. Et l'histoire nous offre également de nombreuses preuves que des soldats mal dirigés en temps de paix et en temps de guerre ne peuvent pas et, dans certains cas, ne pourront jamais atteindre les normes de comportement professionnel et d'action au combat auxquelles on s'attend et qu'on exige d'eux. Voilà pourquoi les Forces canadiennes doivent tout mettre en oeuvre pour attirer les meilleurs éléments dans leurs rangs, les entraîner et les former pour qu'ils puissent atteindre les objectifs de la mission qui leur est assignée, les maintenir en fonction, accorder des promotions à ceux qui le méritent et renvoyer ceux qui ne donnent pas satisfaction.

2) Avant le recrutement viennent la publicité et les relations publiques. Les Forces canadiennes d'aujourd'hui, comme presque toutes les forces armées d'ailleurs et de tous les temps, n'auront jamais de difficulté à garnir leurs rangs. La question est de savoir : «avec qui?» Lorsque l'armée américaine s'est transformée en une force composée exclusivement de volontaires, au début des années 70, un grand nombre de chômeurs et de gens inaptes au travail se sont retrouvés sur les rangs. Le crime, les abus de drogue et l'alcoolisme ont augmenté. Le moral est tombé à zéro. La discipline a disparu. Mais ce qui est plus important encore, l'efficacité au combat des forces américaines a décliné de façon dramatique.

L'armée américaine a résolu le problème de différentes façons. L'une des plus importantes fut l'adaptation de sa publicité sur le recrutement de manière à ce qu'elle s'adresse à des jeunes des deux sexes. qui soient à la fois brillants, instruits et disposés à relever les défis physiques qu'offre une vie dans les forces armées.

Les Forces canadiennes auraient avantage à remanier leurs méthodes de relations publiques et leur publicité de sorte que le grand public ait une image plus juste et plus claire des Forces. Il s'agirait de concevoir une publicité qui soit plus directement axée sur le recrutement et qui matte l'accent sur les défis tant mentaux que physiques que la vie dans les Forces peut offrir.

3) Un programme d'incitatifs pourrait être établi à l'intention des recrues, par exemple des unités en vue d'études postsecondaires devraient leur être offertes après une période déterminée de service. Les recruteurs devraient faire un effort spécial pour approcher des candidats qui en sont à la dernière année du secondaire. Ils devraient mettre l'accent sur les possibilités de formation en cours d'emploi qu'offrent les Forces (l'une des principales raisons pour lesquelles les jeunes s'enrôlent), mais sans pour autant négliger de préciser ce qu'est vraiment la vie militaire - le service de la nation, les défis difficiles à relever, la responsabilité illimitée. Ils pourraient rechercher un avis professionnel à l'extérieur des forces sur la meilleure façon de «rejoindre» les jeunes Canadiens brillants et actifs des deux sexes.

4) Les recrues, de la Force régulière comme de la Réserve, devraient d'abord se voir offrir des contrats de service temporaire; ceux qui ne feraient pas l'affaire pourraient ainsi être éliminés facilement avant d'accéder à des emplois à plus long terme.

5) Même si les encouragements initiaux sont intéressants, les soldats ne resteront pas dans les Forces à moins qu'ils ne soient assurés d'un style de vie décent. Bon nombre des obstacles auxquels les membres des Forces canadiennes sont confrontés de nos jours ont été mentionnés par le ministre de la Défense nationale dans son allocution du 12 février devant les membres du Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des anciens combattants (CPDNAC), et il n'y a pas lieu d'y revenir ici. Le ministre a invité le Comité à se pencher sur ces problèmes en vue d'améliorer la vie des militaires.

Quelle que soit la méthode qui sera éventuellement adoptée par le MDN pour améliorer la vie de ses soldats, un fait crucial demeure : dans toutes les forces militaires composées de volontaires, on retrouve généralement une forte proportion de couples militaires mariés. L'ancienne attitude qui prévalait autrefois dans les cercles militaires suivant laquelle le conjoint n'était qu'une autre pièce d'équipement n'a plus cours. Ce sont des attitudes comme celles-là qui amèneront nos meilleurs soldats àse toumer vers la vie «civile».

Recommandation # 7

Il faut améliorer la vie familiale du soldat canadien de sorte que les fonctions et les responsabilités militaires n'amènent pas indûment les soldats à faire un choix entre le bonheur et le bien-être de leurs familles et de leur conjoint et leurs engagements envers les Forces canadiennes.

B) Solde

1) Les niveaux de soldes actuels des militaires de tous grades sont inadéquats et impropres à favoriser des taux appropriés de recrutement et de maintien en fonction. Le temps est venu d'augmenter la solde de tous les membres des Forces armées. Il existe un malentendu dans le public voulant que la solde des militaires soit inférieure aux taux de rémunération des autres Canadiens parce que les membres des Forces armées ont droit, en plus de leur solde, à certains avantages que les autres Canadiens n'ont pas. C'est tout simplement faux. Les militaires paient leurs frais de nourriture et de logement aux mêmes taux que les autres membres des collectivités où ils habitent.

Les échelles de soldes actuelles de certains grades doivent être majorées en sus de l'augmentation générale de la solde militaire. Plus précisément, les échelles de soldes des adjudants-chefs, des lieutenantscolonels, des colonels et des brigadiers-généraux (et des membres de la Marine de grades équivalents) ne reflètent pas adéquatement l'importance de ces grades dans les forces armées et doivent être améliorées. En même temps, il y a trop d'adjuc et toujours trop d'officiers de grades supérieurs. En réduisant le nombre de ces effectifs, on pourrait économiser suffisamment d'argent pour améliorer le niveau de solde du reste des militaires de ces grades.

3) Les échelles de soldes des membres des Forces canadiennes et les taux de rémunération des fonctionnaires civils doivent être distincts; il n'est plus NÉCESSAIRE qu'ils aient un lien entre eux. Les militaires sont appelés à faire des choses différentes des civils, et leurs cheminements de carrière sont très différents. Aucune rationalisation de la structure des grades ne sera possible tant que cette étape ne sera pas franchie.

Recommandation # 8

Une augmentation de solde doit être accordée à l'ensemble des Forces canadiennes, et il faut envisager d'autres majorations des échelles de soldes des adjuc et des militaires des grades d'officiers généraux. Les échelles de soldes du personnel des Forces canadiennes et celles du personnel civil du MDN devraient être distinctes.

C) Structure des grades, promotion, qualifications (incluant formation et instruction)

1) Il faut réformer la structure des grades et modifier les tableaux d'effectifs des Forces canadiennes. Le «caporal Hellyer» doit être éliminé, et les caporaux des niveaux de commandement doivent reprendre la charge des sections où ils seront responsables de la discipline autant que de l'instruction et du leadership.

À l'autre extrémité de la structure des grades, le CEMD ne devrait plus être un militaire «quatre étoiles». Lui-même et les commandants des services (CEMFA, CEMFM, CEMAT) devraient être des lieutenants-généraux «trois étoiles» (un vice-amiral dans la Marine). De cette façon, l'autorité du CEMD découlerait de sa fonction de CEMD et non pas de son grade. Il y a de nombreux précédents du genre en temps de guerre et en temps de paix et dans d'autres forces militaires. En général, les Forces canadiennes devraient adopter le principe voulant que l'autorité découle de la fonction plutôt que du grade.

Recommandation # 9

La réforme de la structure des grades des Forces canadiennes s'impose depuis longtemps. Si on l'entreprend, il faut se conformer au principe voulant que l'autorité découle de la fonction plutôt que du grade.

2) On doit envisager la possibilité d'éliminer des grades qui pourraient être désuets ou que la taille des Forces

canadiennes ne justifie pas (par exemple ceux de sous-lieutenants) et d'utiliser le grade de brigadiergénéral uniquement comme grade d'étatmajor. Dans ce dernier cas, les commandants de brigade seraient des colonels comme dans l'armée américaine.

3) Une nouvelle structure des grades et des tableaux d'effectifs des Forces canadiennes devrait comporter tout au plus 11 ou 12 grades plutôt que 18 comme c'est le cas actuellement.

4) Au niveau des officiers sortis du rang, deux règles générales devraient s'appliquer à tous les membres : a) personne ne devrait normalement passer plus de six ans au même grade; ceux qui ne seraient pas promus après six ans devraient normalement quitter, mais des exceptions pourraient être possibles dans certains cas. b) Si un officier reçoit deux fois de suite un RAP (ou une autre évaluation annuelle équivalente) lui accordant des notes faibles, son superviseur immédiat devrait expliquer à son supérieur pourquoi on devrait permettre à l'officier de rester sur les rangs jusqu'à la fin de la période maximale normale de six ans.

5) Le système de RAP actuel doit être mis au rancart. Il faut réintégrer les commandants dans le processus de prise de décision visant à accorder des promotions à ceux qui servent sous leurs ordres dans la chaîne de commandement. Le système de RAP tolère un trop grand nombre d'erreurs et tous le jugent à la fois injuste et inutilement restrictif. C'est une des principales causes de la baisse de moral dans les Forces. Bien que la «partialité» représente toujours un danger dans tout système de promotion reposant essentiellement sur les évaluations des cmdt, le remède - le système de RAP - s'est révélé pire que le mal lui-même.

Recommandation # 10

Le système de RAP doit être mis au rancart. Quel que soit le nouveau système d'évaluation et de promotion, il devra accorder beaucoup de poids aux opinions/évaluations des commandants.

6) Les Forces canadiennes pourraient bien avoir plus d'officiers sortis du rang sans éducation postsecondaire formelle que tous leurs alliés occidentaux. La proportion est certainement de loin beaucoup plus élevée que dans l'armée américaine.

Les Forces canadiennes devraient insister pour que ses officiers sortis du rang aient une meilleure formation et de niveau plus élevé. Tous les officiers devraient avoir un diplôme universitaire ou l'équivalent. Les MR qui aspirent à un poste d'officier sorti du rang devraient avoir la chance d'obtenir un diplôme universitaire pendant qu'ils sont dans les Forces. Tous les officiers d'un grade supérieur à celui de brigadier-général devraient avoir une maîtrise.

7) Quel que soit le rôle que le Collège militaire royal soit éventuellement appelé à jouer dans la formation des officiers des Forces canadiennes (maintenant que le CMR de SaintJean et Royal Roads sont fermés), il faut le considérer comme le centre de perfectionnement professionnel des officiers canadiens, bénéficiant d'une vaste gamme d'expertises civile et militaire.

8) La formation élémentaire des officiers peut aussi être assurée efficacement grâce à la combinaison d'une formation universitaire civile et du PFOR, et il faudrait s'efforcer activement de recruter d'éventuels officiers parmi les étudiants des écoles secondaires de deuxième cycle et ceux de première année des universités.

9) Les officiers canadiens d'aujourd'hui sont faibles en histoire, en théorie et en application pratique de la stratégie militaire. Qui plus est, la réflexion stratégique et la planification à long terme font défaut tant chez les officiers qu'au sein des Forces canadiennes en général. Presque toute l'activité intellectuelle des militaires canadiens est concentrée sur les aspects pratiques de la doctrine, les questions tactiques ou l'administration. S'il est vrai que les effectifs des Forces canadiennes sont plutôt réduits, et que le Canada combat constamment aux côtés d'alliés puissants, ce n'est pas une excuse pour expliquer la piètre situation en matière de réflexion stratégique et de planification dans les FC.

La nécessité pour les militaires canadiens de générer leur propre réflexion stratégique n'a jamais été plus urgente. Le Canada ne peut plus se fier aux stratégies élaborées par ses alliés, tant en préparation de la guerre classique limitée que dans le cadre de la planification des OAG, comme celles de «maintien de la paix» de l'ONU. Une École de guerre des Forces canadiennes est requise de toute urgence pour fournir un centre de

réflexion stratégique aux Forces canadiennes. On y enseignerait l'histoire, la théorie et la pratique de la guerre, l'histoire de la réflexion stragégique et d'autres sujets connexes. Cette École de guerre serait la cellule de réflexion des Forces canadiennes, et mettrait à profit les talents du personnel permanent autant que des experts de passage. Son objectif serait clair - la planification stratégique et à long terme des éventuelles opérations militaires canadiennes autant dans un proche que dans un lointain avenir.

Recommandation # 11

Créer une École de guerre des Forces canadiennes afin de constituer un centre de réflexion, d'enseignement et de développement stratégiques.

10) L'instruction est une partie intégrante de la formation d'un soldat. Tous les officiers ayant un grade supérieur à celui de lieutenant-colonel devraient être «prêtés» aux formations des pays alliés pour apprendre le commandement et acquérir une expérience pratique du commandement au sein de formations ayant les effectifs d'une brigade et plus. Des accords peuvent/devraient être conclus avec la France, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, etc. pour atteindre cet objectif. Personne ne devrait commander une brigade s'il n'a pas été attaché à un QG divisionnaire allié. Personne ne devrait être désigné commandant d'un secteur ou d'une division s'il n'a pas été attaché à un corps allié.

Recommandation #12

L'instruction des unités/des formations doit être aussi réaliste et aussi difficile que possible et devrait viser à préparer chacun des trois éléments à mener à bien sa mission fondamentale qui est de mener une guerre classique limitée.

11) Le ministère de la Défense nationale devrait examiner la possibilité d'envoyer tous les ans deux bataillons livrer combat aux forces d'opposition (OPFOR) au Desert Training Centre de l'Armée américaine en Californie. De même, une instruction «en temps réel» similaire est nécessaire pour la Force aérienne et la Marine. En plus de relever un défi difficile, les soldats canadiens seraient exposés aux conditions climatiques du désert. Des accords similaires devraient être conclus avec BATUS maintenant que cette unité a, elle aussi, informatisé ses exercices de simulation du champ de bataille.

Après un exercice d'entraînement majeur ou une opération, les Forces canadiennes devraient toujours faire systématiquement une analyse et une évaluation complètes postmission. Cela pourrait être également fait par une équipe composée de représentants du bureau du SCEMD et du vérificateur général (voir le paragraphe 12 ci-dessous). Le rapport de l'équipe devrait être présenté au commandant de l'élément, au commandant du Secteur, au CEMD et au CPDNAC en prenant au besoin les précautions nécessaires en matière de sécurité.

Recommandation # 13

Chaque mission, opération ou exercice des Forces canadiennes devrait être évalué à fond, et les leçons tirées de l'évaluation postmission devraient être immédiatement appliquées à l'instruction théorique et pratique aux niveaux appropriés.

13) Il est essentiel que l'histoire du Canada et l'histoire et les traditions des Forces canadiennes soient enseignées à tous les militaires du Canada afin de leur inculquer la notion de loyauté envers leur pays et les Forces canadiennes dans leur ensemble.

Recommandation # 14

S'imprégner de l'histoire et des traditions des Forces canadiennes dans leur ensemble doit devenir une priorité chez les militaires de tous les grades. L'initiative patrimoniale prise récemment par le Commandement maritime est un modèle utile qui permet de montrer comment un tel programme pourrait fonctionner à l'échelle des Forces canadiennes.

14) Les sous-officiers supérieurs jouent un rôle dans une force armée. Ce sont eux qui administrent la force au quotidien. Ce sont eux qui ont principalement la responsabilité de maintenir l'ordre et la discipline. Ce sont eux qui sont les dépositaires de l'histoire, de la culture et des traditions de leurs formations et qui les transmettent à la jeune génération. Les sous-officiers supérieurs sont les experts techniques et ils sont également le lien entre les officiers et les militaires du rang. Tant qu'ils ne seront pas sûrs de leur importance et que leur sentiment de fierté ne sera pas bien ancré, l'intégrité de leurs unités continuera d'être problématique.

Recommandation # 15

Pour accroître l'importance et le sentiment de fierté des sous-officiers supérieurs, il faudrait :(i) réduire leur nombre par l'attrition et une évaluation rigoureuse; (ii) accroître la solde et les indemnités de ceux qui restent; (iii) donner aux sous-officiers supérieurs une plus grande latitude relativement aux délits mineurs commis par les militaires du rang; (iv) rendre les sous-officiers supérieurs pleinement responsables du maintien de l'ordre et de la discipline dans leurs unités.

15) Les quotas qui sont essentiellement de nature politique comme le quota de 25 % de femmes dans toutes les armes de combat ou le quota de 10 % de membres des minorités visibles dans tout le corps des officiers sont mal à propos en mettant les choses au mieux et dangereux en mettant les choses au pire. Il devrait très certainement y avoir plus de femmes et de membres de minorités visibles dans les Forces canadiennes pour tenir compte notamment de la composition de la population canadienne. Toutefois, toutes ces personnes devraient être attirées vers les Forces canadiennes par un meilleur recrutement, de meilleures mesures incitatives, etc.

Recommandation # 16

Les Forces canadiennes devraient déployer tous les efforts possibles pour accroître le nombre de femmes et de membres des minorités visibles dans les Forces armées en améliorant les méthodes de recrutement. Tous les militaires devraient obtenir leurs qualifications professionnelles en satisfaisant à un ensemble unique de normes de haut niveau. Les normes ne doivent pas être abaissées systématiquement pour accroître le nombre de femmes et de membres des minorités visibles.

C) Clarifier les notions de discipline et de responsabilité

1) Le CEMD devrait être personnellement responsable de la conduite et de la discipline de tous les officiers généraux. Cela ne veut pas dire qu'il devrait être tenu responsable d'une faute professionnelle dont il n'est pas au courant au moment où elle est commise. Cela ne veut pas dire non plus qu'il sera tenu personnellement responsable de ne pas avoir pris les mesures correctrices ou disciplinaires nécessaires une fois qu'il est mis au courant.

2) Cette même norme de responsabilité personnelle devrait s'appliquer à chaque échelon inférieur successif jusqu'au premier échelon de commandement (qui se trouve actuellement au niveau du caporal-chef).

Recommandation # 17

Il faudrait créer une «chaîne de discipline et de responsabilité» dans laquelle chaque militaire ayant un grade quelconque est rendu de façon explicite personnellement responsable de la conduite de tout subordonné ayant le grade inférieur le plus rapproché dans la chaîne de commandement.

3) Tous les militaires devraient connaître la «chaîne de discipline et de responsabilité». Cette notion devrait être pleinement intégrée aux ORFC. Les divers échelons de la chaîne de responsabilité devraient être bien en évidence dans tous les manuels d'instruction et de formation. Il faudrait renforcer cette chaîne en faisant prêter un serment solennel à tout militaire qui assume un nouveau niveau de commandement. Finalement, la chaîne de discipline et de responsabilité devrait constituer un important critère d'appréciation du rendement d'un militaire dans l'évaluation annuelle (ou l'équivalent).

Recommandation # 18

Créer un Bureau d'inspecteur général des Forces canadiennes relevant directement du CEMD.

6) L'inspecteur général devrait avoir les pleins pouvoirs d'enquête sur les questions touchant l'ordre et la discipline des Forces canadiennes. Ces questions pourraient être soulevées par un militaire ou l'enquête pourrait être prise à l'initiative du Bureau de l'IG. L'inspecteur général de même que le vérificateur général devraient participer à la rédaction d'un rapport annuel sur l'état des Forces canadiennes que le CEMD présenterait au CPDNAC.

1. L'inspecteur général devrait être le «télescope dirigé» par le CEMD pour avoir un aperçu de la situation dans tout grade, toute base et tout exercice sans devoir compter uniquement sur la chaîne de commandement pour obtenir de l'information.

[Précédant | Table des Matières | Suivant]

IV) Réaménagement de la structure de commandement et de contrôle

A) Combler le fossé entre les Forces canadiennes et les Canadiens

1) Le Canada est toujours une monarchie constitutionnelle et, à ce titre, les Forces canadiennes ont toujours ultimement comme commandant en chef le gouverneur général au nom de la reine du Canada. Toutefois, cette notion d'ultimement est vide de sens aujourd'hui. Le Canada est une démocratie pleinement libérale beaucoup plus républicaine dans les faits qu'à n'importe quelle période de son histoire. Plus précisément, les citoyens canadiens sont devenus plus «démocratiques» dans ce qu'ils exigent du gouvernement.

L'une des principales difficultés auxquelles les Forces canadiennes sont confrontées tous les jours est qu'elles ne sont pas une armée «populaire». Peu de Canadiens revendiquent un «droit de propriété» sur les Forces canadiennes. Cela s'explique par un certain nombre de facteurs : certaines des vieilles formes d'organisation et de commandement des Forces canadiennes ne semblent plus pertinentes aux Canadiens, les effectifs de la Milice et des Réserves sont peu nombreux et le Parlement n'a eu qu'un petit rôle à jouer dans l'élaboration de la politique militaire ou dans le contrôle de l'administration militaire. Cela doit changer.

Les Forces canadiennes sont rémunérées par les Canadiens et leurs effectifs sont canadiens. De plus, elles sont appelées à protéger les intérêts canadiens et la vie des citoyens canadiens. Le fossé qui s'est creusé entre les Canadiens et leurs forces armées en raison de l'apathie, de l'incertitude, de l'ignorance et des usages constitutionnels non pertinents et dépassés doit être comblé si nous voulons des forces armées bien gérées et efficaces au plan militaire.

Comme Carl von Clausewitz l'a écrit dans son ouvrage célèbre *Vom Krieg* (De la guerre), les citoyens, les forces armées et le gouvernement doivent être sur la même longueur d'ondes et doivent parvenir à un équilibre si on ne veut pas que le recrutement et l'entraînement des armées et la conduite des opérations soient loin du quotidien des gens.[11] Ce fossé entre les Canadiens et les forces armées est certainement devenu la règle au Canada.

Recommandation # 19

Pour mettre un terme au malaise au sein des Forces canadiennes et faire en faire en sorte qu'il disparaisse pour de bon, les Canadiens doivent mieux connaître leurs forces armées, et il faut rappeler constamment aux Forces armées les valeurs et les convictions chères aux Canadiens.

2) Le CPDNAC devrait être un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes.

3) Le CPDNAC devrait recevoir les rapports du vérificateur général qui portent sur les questions intéressant la défense et la sécurité et en débattre. Le CPDNAC devrait se faire présenter une fois l'an, au cours de séances officielles, le rapport annuel du CEMD sur l'état des Forces canadiennes, après quoi les commandants des trois services devraient présenter leurs rapports. Ces séances devraient être ouvertes au grand public et à la presse dans la mesure du possible, mais des séances privées devraient être prévues lorsqu'on examine des questions touchant la sécurité nationale.

Les membres du CPDNAC devraient rencontrer séparément la sous-ministre de la DN et ses SMA pour se faire soumettre des rapports similaires sur l'état du Ministère.

Recommandation # 20

Le CPDNAC devrait présenter au Parlement et aux Canadiens un rapport annuel sur l'état des Forces canadiennes. Ce rapport devrait être préparé grâce à la participation active du CEMD, de la SM de la DN et du vérificateur général.

B) Le ministre de la Défense nationale

1) Le ministre de la DN n'est pas uniquement le représentant du Cabinet auprès du MDN et des Forces canadiennes, il est aussi le représentant des Forces canadiennes et du MDN au Cabinet. Le Ministre devrait être un chef visible et actif des Forces armées. Pour ce faire, il devrait consacrer le plus de temps possible à visiter des bases canadiennes et à se faire une impression générale des Forces armées.

Recommandation # 21

Le ministre de la Défense nationale doit être un chef actif et visible de la communauté militaire canadienne.

2) Le ministre de la DN devrait présider le Conseil de la Défense et siéger au Comité de la Défense et des Affaires étrangères du Cabinet. Le Ministre devrait présider tout comité qui est chargé de l'élaboration de la politique en matière de défense ou qui prend des décisions relativement à la stratégie militaire.

3) Les commandants des éléments (CEMFA, CEMFM, CEMAT) ne devraient pas avoir officiellement accès au ministre de la DN, sauf lors des réunions du Conseil de la Défense, à moins d'avoir reçu l'autorisation expresse du CEMD.

C) Structure des comités

1) Les comités devraient permettre des échanges de vues efficaces. La structure des comités au niveau du commandement devrait être simplifiée.

2) Trois comités sont nécessaires : le Conseil de la Défense, le Conseil des Forces armées et le Conseil de gestion de la Défense.

3) Le Conseil de la Défense devrait être présidé par le ministre de la DN et devrait se composer du CEMD, du VCEMD, du SCEMD, de la SM, du SMA (Pol) et d'autres personnes désignées par le Ministre. Le Conseil devrait avoir pour objectif principal de planifier la politique en matière de défense et la stratégie militaire et de conseiller le Ministre, le CEMD et la SM sur les missions opérationnelles des troupes canadiennes.

4) Le Conseil des Forces armées devrait être présidé par le CEMD et devrait se composer des commandants des trois services et de leurs conseillers ainsi que du VCEMD et du SCEMD. Le Conseil devrait avoir pour objectif principal de donner au CEMD des conseils tactiques, opérationnels et stratégiques relatifs aux besoins futurs et immédiats.

5) Le Conseil de gestion de la Défense devrait être présidé par la sous-ministre et devrait se composer des SMA ainsi que du VCEMD responsable de la planification stratégique.

D) Restructuration du QGDN et création d'un nouveau QG des Forces canadiennes

1) Depuis près de vingt-cinq ans, une question litigieuse se pose : que faire du QGDN? Des dizaines et peut-être des centaines de rayonnages de la direction de l'histoire et du patrimoine, à Holly Lane, croulent sans aucun doute sous le poids de tous les documents consacrés à la question de savoir si la structure du QGDN est fonctionnelle ou pas. Nous n'avons ni le temps ni l'espace nécessaires pour faire une autre étude qui, de toute façon, ne servira qu'à surcharger davantage les rayonnages.

Pourtant, il faut faire quelque chose pour changer la situation au QGDN. Une modification rapide et radicale d'au moins une partie de la structure ou du mode de fonctionnement du QGDN est absolument nécessaire pour remonter le moral des militaires et rassurer les soldats, les marins et les aviateurs sur le fait que les conseils professionnels et militaires judicieux de leurs chefs sont toujours acheminés directement au Cabinet qui prend les décisions finales sur les budgets, les déploiements, l'orientation touchant le personnel, etc.

2) Au fil des ans, un grand nombre de propositions ont été faites sur les mesures à prendre relativement au QGDN. Dans beaucoup de cas, on propose son abolition et son remplacement par des structures militaires et

civiles distinctes. On pécherait probablement par excès de zèle parce qu'il ne fait aucun doute que certaines choses au QGDN marchent bien. Le meilleur exemple en est le travail de l'ERGCC qui fait presque des miracles et qui y arrive surtout parce que les militaires et les civils travaillent de concert.

Quelle est donc la solution? Pour le moment, il est sans doute préférable de prendre, en ce qui concerne la restructuration du QGDN, une orientation moins radicale que celle qui aurait pu être prise il y a quelques années. Des propositions :

i) S'assurer que les contribuables et les militaires voient et comprennent que les conseils opérationnels militaires sont communiqués vers le haut de l'échelle hiérarchique sans que des vues civiles viennent faire interférence.

ii) Renforcer la capacité de planification stratégique des Forces canadiennes centrée dans le bureau du VCEMD. Établir un lien entre le VCEMD et l'«École de guerre» projetée pour s'assurer que les conseils stratégiques en provenance de cet organisme soient communiqués régulièrement au VCEMD.

iii) S'assurer que le SMA (Pol) et les planificateurs stratégiques du VCEMD se réunissent régulièrement et travaillent à élaborer une série de plans de contingence de base et, au besoin, des plans opérationnels qui combinent la politique et la stratégie.

iv) Étudier chaque cas où la signature du CEMD et de la SM est nécessaire et éliminer la plupart de ces situations.

v) Cela devrait s'appliquer également à la coprésidence des réunions régulières.

vi) Clarifier les voies de communication au QGDN.

vii) Créer deux superstructures qui vont s'ajouter au QGDN : le Quartier général des Forces canadiennes (QGFC) et le Bureau du ou de la Sous-Ministre (BSM). Laisser ensemble les unités qui fonctionnent bien au sein du QGDN. Transférer la planification stratégique (VCEMD) au QGFC et le SMA (Pol) au BSM. Faire disparaître le SMA (Per) et les gestionnaires de carrières et confier les promotions au QGFC. En général, les fonctions qui sont directement rattachées au recrutement, à l'instruction et au déploiement des troupes devraient relever du QGFC et les fonctions qui sont rattachées à la maintenance de l'infrastructure, au budget, à l'acquisition, à la planification des politiques ainsi qu'à la liaison avec le CPDNAC et le vérificateur général devraient relever du BSM. P. ex. :

MINISTRE DE LA DN

QGFC BSM

QGDN

Recommandation # 22

Il faudra tester régulièrement la future structure du QGDN, quelle qu'elle soit, au cours d'exercices permettant de s'assurer qu'elle va fonctionner dans une guerre classique limitée. C'est là le test ultime d'un quartier général.

4) Le processus d'élaboration et de coordination de la politique en matière de défense et de stratégie militaire doit être réformé. Pendant la guerre froide, la grande majorité des opérations auxquelles les Forces canadiennes ont participé étaient des missions de maintien de la paix de type «Pearson» correspondant au chapitre VI. Au cours de ces opérations, des forces légèrement armées étaient déployées entre des adversaires qui avaient donné à l'ONU l'autorisation de placer «ses» troupes à l'endroit désigné. Peu de planification stratégique était requise des militaires canadiens. Les forces canadiennes connaissaient aussi leur rôle en cas d'escalade de la guerre froide. Il était peu probable que les troupes canadiennes soient mêlées à des combats autrement que dans le cadre d'une coalition avec leurs alliés. De plus, elles se trouvaient sur des fronts qui

étaient bien délimités et dont la surveillance était bien assurée.

Ce n'est pour ainsi dire plus vrai. La fin de la guerre froide a amené un changement spectaculaire des exigences touchant les missions de maintien de la paix. Qui, en 1988, aurait prédit que les avions de chasse canadiens participeraient à des missions de bombardement en Iraq au printemps 1991? Qui aurait prédit qu'un groupement tactique canadien lourdement armé serait déployé en Somalie à la fin de 1992 en vertu d'un mandat du chapitre VII? Qui aurait prédit qu'au cours de l'été 1993,les groupements tactiques canadiens auraient essuyé des tirs de forces adverses en Croatie et en Bosnie et qu'ils auraient tiré pour tuer? PERSONNE.

Recommandation # 23

Étant donné qu'il faut souvent lever des troupes sans préavis, il est essentiel, en cette ère d'après la guerre froide, que les Forces canadiennes affectent à la planification de l'inconnu leurs penseurs les meilleurs et les plus expérimentés. L'École de guerre des Forces canadiennes et le bureau du VCEMD, de concert avec le SMA (Pol), sont les mieux placés pour faire cette planification.

5) Pour la planification de ses politiques, le SMA (Pol) devrait faire une plus grande utilisation du forum de sécurité et de défense des universités canadiennes, organe dont il assume déjà les frais, ainsi que d'autres expertises du secteur privé et universitaire partout au Canada. Le SMA (Pol), lui aussi, doit être prêt à intervenir lorsqu'il faut élaborer sans préavis une politique réaliste en matière de défense dans laquelle un plan stratégique réaliste pourra s'inscrire.

E) Commandement opérationnel

1) À l'heure actuelle, toutes les fois qu'elles sont déployées, les troupes canadiennes relèvent du CEMD par l'entremise du SCEMD. Étant donné que les troupes canadiennes à l'étranger ont presque toujours fait partie de forces de coalition dirigées par des pays alliés plus importants ou par une alliance comme l'OTAN ou une organisation comme l'ONU, le commandement opérationnel était toujours confié à une autre autorité. Le QGDN ou les organismes qui l'ont précédé ont donc surtout contribué à mettre sur pied des forces. Cela ne peut plus être acceptable, notamment lorsque des troupes canadiennes sont mises en péril du fait même de l'inefficacité du commandement opérationnel (p. ex. : FORPRONU).

Des améliorations inspirées et menées par les Canadiens sont apportées à la structure de commandement de l'ONU au siège de l'ONU à New York. Malgré cela, les commandants canadiens doivent savoir qu'une fois déployés, ils peuvent être placés en sous-ordre d'un état-major de commandement canadien : (i) lorsque leurs troupes constituent la principale force du secteur; (ii) si un commandement inefficace met inutilement en danger la vie de Canadiens.

2) À partir de la structure et de la chaîne de commandement actuelles, on peut mener à bien la tâche mentionnée ci-haut.

Un autre moyen, sans doute meilleur, d'atteindre cet objectif ainsi que le niveau souhaité d'intégration opérationnelle grâce à un soutien logistique efficace peut être la mise sur pied de deux centres de contrôle des opérations régionales (CCOR), un à Esquimalt et un à Halifax. Le CCOR d'Esquimalt pourrait être appelé Commandement du Pacifique/de l'Ouest et celui de Halifax pourrait être appelé Commandement de l'Atlantique/de l'Est. Ces Centres pourraient remplacer les quatre Secteurs de la Force terrestre.

3) Ces deux CCOR seraient opérationnels uniquement. Entre les opérations, un état-major minimal des trois services serait affecté aux Centres. Cet état-major aurait principalement pour fonction, entre les opérations, de voir au bon déroulement des exercices de commandement et d'état-major et de s'assurer que les ressources de transport par air et par mer relevant d'eux sont maintenues en état de disponibilité opérationnelle. Ils n'auraient aucun contrôle sur l'instruction, les exercices, les mouvements habituels des troupes, la surveillance habituelle et d'autres opérations courantes.

4) Si le CCOR veille aux préparatifs d'une opération, celle-ci serait insérée dans la chaîne de commandement

entre le SCEMD et le commandant en campagne. Le commandant du CCOR assurerait de concert avec le commandant en campagne un acheminement sans à-coups des approvisionnements, des communications efficaces et la coopération entre les éléments. Il commanderait toutes les Forces canadiennes de la zone d'opérations (ZO) et tous ceux qui seraient engagés dans le processus de fournir des troupes canadiennes et d'en assurer le soutien. Il se verrait déléguer l'autorité de communiquer des ordres opérationnels et administratifs valides au commandant en campagne. Le commandant du CCOR relèverait directement du SCEMD. Si les effectifs déployés correspondaient au moins à ceux d'une brigade, il relèverait alors du CEMD. Dans ce dernier cas, il pourrait, s'il le voulait, établir un QGZO dans la ZO, englobant du même coup le QG de campagne.

Le commandant du CCOR devrait être un major-général ou un contre-amiral afin qu'en cas de mobilisation et de déploiement de la 1re Division du Canada, le commandant divisionnaire n'ait pas un grade supérieur à lui.

Recommandation # 24

Il faudrait examiner le degré d'efficacité avec lequel la chaîne de commandement opérationnel transmet les ordres vers le bas de l'échelle hiérarchique et l'information vers le haut de celle-ci pendant les déploiements opérationnels.

[Précédant | Table des Matières | Suivant]

V) Recommandations particulières touchant les trois éléments

A) L'Armée de terre

1) Le Livre blanc sur la Défense de 1994 prévoit le déploiement complet des brigades canadiennes dans les 90 jours. Toutefois, l'Armée de terre ne peut espérer pour le moment atteindre ce modeste objectif. Cela doit être corrigé par une instruction et des exercices intenses. Une fois l'an ou une fois tous les 18 mois, toutes les formations en campagne d'une des trois brigades devraient être régulièrement tenues de se déployer de leur base vers un endroit éloigné, dans les 90 jours prescrits par le Livre blanc. Une fois que cet objectif de 90 jours sera atteint, la période de déploiement devrait être réduite le plus rapidement possible à 45 jours.

2) Il faudrait prendre les dispositions nécessaires avec les États-Unis afin d'utiliser le Desert Training Centre pour le déploiement semestriel (si c'est possible) d'un groupement tactique canadien (c.-à-d. le bataillon d'infanterie et les groupes de soutien) en vue de participer à des opérations de combat simulées. Comme il est possible que les forces terrestres soient déployées dans des pays tropicaux ou désertiques, il faudrait insister sur l'instruction dans ces environnements. Il est important de se préparer en vue des opérations par temps froid, mais des déploiements opérationnels dans des conditions arctiques ne sont guère probables.

3) Le Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes

(mai 1996) a constaté des lacunes inquiétantes en matière d'instruction lesquelles devraient être corrigées immédiatement.[12] L'instruction doit être rigoureuse, constante et réaliste et être orientée en fonction de diverses missions opérationnelles possibles établies par la planification stratégique. L'Armée de terre doit avoir pour politique courante de donner une nouvelle instruction aux troupes qui ont participé à une opération de maintien de la paix en vue de les faire participer à de futures missions opérationnelles de combat.

Recommandation # 25

L'Armée de terre doit insister sur un objectif pour les armes de combat : l'instruction en vue de faire la guerre.

4) Il devrait y avoir beaucoup moins d'adjudants-chefs, mais ils devraient être mieux payés. Les rôles et les responsabilités des adjudants-chefs devraient être très bien définis et constamment renforcés au moyen de la solde, de la promotion et de l'évaluation annuelle. L'apparition de graves problèmes disciplinaires au sein d'une unité devrait prouver *ipso facto* l'inefficacité de l'adjudant-chef.

5) Parce que l'Armée de terre a tellement peu de formations de campagne au niveau de la brigade et au niveau supérieur, il n'existe que des possibilités restreintes d'acquérir une expérience de commandement à un niveau supérieur. Par contre, il y a trop d'instruction d'état-major et trop de travail administratif et organisationnel pour les officiers généraux. Il faut trouver des moyens pour compenser le fait que la plus grande formation «réelle» qu'un officier de l'Armée de terre au Canada peut commander est une brigade (par opposition avec la 1re Division du Canada) et uniquement pour trois ans. Par conséquent, les officiers qui aspirent au grade de brigadier-général devraient être tenus de suivre les cours requis à l'École de guerre projetée. Ils devraient également être «prêtés» à des formations alliées plus vastes pour acquérir une expérience appropriée du commandement.

Recommandation # 26

L'Armée de terre doit mettre moins l'accent sur l'instruction d'état-major et le travail administratif pour les militaires ayant un grade supérieur à celui de lieutenant-colonel. Rien ne vaut l'expérience du commandement, notamment le commandement opérationnel, et il faut trouver des moyens d'élargir cette expérience pour les militaires ayant un grade supérieur à celui de lieutenant-colonel.

6) Le MDN porte particulièrement attention au remplacement du Leopard C1 par un VBC permettant le tir direct en vue d'assurer le soutien des brigades mécanisées du Canada. Toutefois, le MDN devra bientôt faire face au

problème de l'obsolescence accrue de ses obusiers.

B) La Marine

1) Le Canada a toujours besoin de sous-marins. En général, le coût de fonctionnement des sous-marins représente environ le tiers du coût de fonctionnement des bâtiments de surface qui effectuent la même mission. Les sous-marins peuvent faire de multiples missions. Les sous-marins diesel-électriques sont plus silencieux que les sous-marins nucléaires et sont donc particulièrement efficaces pour ce qui est de la détection des sous-marins nucléaires présents dans les eaux canadiennes. Il y a un nombre croissant de systèmes à propulsion sans air (PSA) qui permettent aux récents sous-marins diesel-électriques de naviguer sous la glace.

2) Le gouvernement et notamment le MDN doivent expliquer aux contribuables canadiens qu'un pays hauturier bordé par trois océans doit continuer d'avoir des sous-marins et que des marines du monde entier disposent actuellement d'environ 400 sous-marins diesel-électriques et 250 sous-marins nucléaires. En Amérique du Sud, par exemple, l'Argentine, le Brésil et le Chili ont quatre sous-marins chacun et le Pérou en a neuf. En ce qui concerne nos alliés de l'OTAN, la Norvège a 12 sous-marins, l'Italie 9, la Grèce 9 et le Danemark 5. Ces pays savent que les États hauturiers doivent avoir des sous-marins pour la patrouille, la défense, la détection sous l'eau, la protection de la souveraineté, etc. Cela s'applique particulièrement au Canada qui revendique de vastes secteurs du fonds océanique, au large de ses côtes, et dans les eaux de l'archipel arctique.

3) Les sous-marins canadiens de la classe Oberon sont obsolescents. Ils approchent de la fin de leur vie utile et leur entretien est très coûteux. Ils devraient être envoyés à la ferraille.

Recommandation # 27

La flotte de sous-marins du Canada devrait être rapidement remplacée par les quatre sous-marins diesel-électriques de la classe Upholder que la Royal Navy a offerts au Canada après les avoir mis en disponibilité armée. Ces sous-marins devraient être dotés de systèmes à propulsion sans air.

4) Le coût d'acquisition et de fonctionnement des sous-marins Upholder peut être contrebalancé de la manière suivante : (i) cesser immédiatement la remise en état des sous-marins et envoyer la flotte à la ferraille; (ii) envoyer à la ferraille le NCSM Provider et (iii) envoyer à la ferraille les quatre destroyers à vapeur qui restent. Si ces économies ne sont pas suffisantes, l'une des 12 FCP peut être mise en disponibilité armée jusqu'à quatre ans.

5) Les trois AOR devraient être éliminés progressivement le plus rapidement possible et être remplacés par quatre navires de soutien polyvalents (NSP), deux pour chaque côte. Les NSP devraient respecter les normes commerciales (c.-à-d. non navales) pour réaliser des économies au niveau du coût de la construction. Ils devraient être de la première génération et être hautement informatisés pour réaliser des économies au niveau des coûts de fonctionnement.

C) La Force aérienne

1) La capacité de transport de la Force aérienne devrait être fondée sur l'objectif de transporter la majeure partie du personnel d'une brigade mécanisée (p. ex. : deux bataillons). Le reste du personnel et la plupart des approvisionnements et de l'équipement devraient être transportés par mer. La flotte d'A-310 et de CC-130 permet d'effectuer cette opération. On peut utiliser des avions civils nolisés lorsque les troupes se trouvent dans une zone d'étape hors des secteurs de combat (c.-à-d. qu'aucune assurance pour les risques associés à la participation à une guerre ne serait requise pour l'avion commercial).

Recommandation # 28

Le MDN devrait s'efforcer de remettre en activité de service un escadron de CF-18. Celui-ci constituerait une force d'intervention rapide en réserve et déployable partout où cela serait nécessaire dans des situations de crise.

2) La capacité de ravitaillement en vol de la Force aérienne devrait être conservée. Cela permettrait à la Force aérienne de disposer de deux escadrons (à Cold Lake et à Bagotville) pour l'interception, la protection de la souveraineté, le déploiement avancé dans l'Arctique et d'autres tâches «domestiques» et d'un troisième pour les déploiements au large des côtes. Ce dernier devrait être doté des nouvelles armes air-sol intelligentes prévues dans le Livre blanc de 1994.

VIII Sommaire et conclusions

1) Le gouvernement, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes disposent déjà de la plupart des éléments d'une armée prête au combat, aux effectifs réduits, mais de première catégorie, et permettant de satisfaire aux trois exigences fondamentales en matière de sécurité du Livre blanc sur la Défense de 1994.

2) Les améliorations nécessaires pour faire de nouveau des Forces canadiennes une armée de première catégorie peuvent probablement être apportées sans dépasser l'enveloppe budgétaire du MDN.

3) Le leadership du gouvernement qui devra préciser de nouveau les exigences en matière de défense telles que définies dans le Livre blanc sur la Défense de 1994 et qui devra faire accepter les concepts de base du Livre blanc aux Canadiens sont les éléments fondamentaux nécessaires pour réformer les Forces armées et leur insuffler une nouvelle vie.

4) Seconde exigence nécessaire : les Canadiens doivent commencer à se «considérer les propriétaires» de leurs forces armées. Des liens plus étroits doivent être établis entre les Forces canadiennes et les contribuables et électeurs qui en assurent le soutien et que les Forces canadiennes représentent au pays et à l'étranger.

5) Le gouvernement, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes doivent recentrer leurs objectifs en fonction des réalités suivantes : (i) les forces armées ont pour mission de faire la guerre; (ii) les missions de maintien de la paix et les opérations autres que la guerre sont secondaires; (iii) la guerre que les militaires canadiens vont être appelés un jour à livrer sera une guerre classique limitée qui sera déclarée presque sans aucun avertissement; (iv) des forces armées ayant reçu l'entraînement requis et dotées de l'équipement nécessaire pour réaliser ces objectifs seront aussi pleinement capables de mener à bien les autres missions que le gouvernement pourra leur confier.

1. Les chefs, quel que soit leur grade, doivent se faire répéter que les fonctions et les responsabilités traditionnelles d'un chef - l'honnêteté, le sens du devoir et le courage pour reprendre les expressions du RMC - sont essentielles à la profession des armes, à l'efficacité militaire et au succès de toute mission.

[Précédant | Table des Matières | Suivant]

Sommaire des recommandations

1) La mission de base des Forces canadiennes doit demeurer la capacité opérationnelle de mener la guerre et la préparation en ce sens.

2) La mission de base des Forces canadiennes doit être de participer à une guerre classique limitée de haute intensité, dans les airs et sur terre, dans le contexte d'une coalition avec nos alliés.

3) Les forces régulières et les réserves doivent être recrutées, entraînées, équipées, structurées, organisées et dirigées de manière à ce que le gouvernement du Canada puisse réagir immédiatement avec un potentiel militaire approprié, au moment voulu, particulièrement si nos alliés nous demandent de collaborer avec nos alliés à la défense de nos intérêts mutuels.

4) Toute l'instruction des Forces canadiennes doit être axée sur l'objectif final du déploiement rapide dans des environnements plausibles : désert, pays tropicaux ou subtropicaux; pays du Centre Europe.

5) Comme l'indiquait clairement le Livre Blanc sur la Défense de 1994, la capacité d'exécution de mission des petites forces du Canada doit être aussi souple que possible. Il est plus facile d'atteindre cet objectif avec une structure assez semblable à celle de la force actuelle.

6) Le gouvernement devrait réduire considérablement les engagements de maintien de la paix et permettre aux militaires de se concentrer sur la préparation de la mission de base des Forces canadiennes - le combat dans le cadre d'une guerre classique limitée.

7) Il faut améliorer la vie familiale du soldat canadien de sorte que les fonctions et les responsabilités militaires n'amènent pas indûment les soldats à faire un choix entre le bien et le bien-être de leurs familles et de leur conjoint et leurs engagements envers les Forces canadiennes.

8) Une augmentation de solde doit être accordée à l'ensemble des Forces canadiennes, et il faut envisager d'autres majorations des échelles de soldes des adjuc et des militaires des grades d'officiers généraux. Les échelles de soldes du personnel des Forces canadiennes et celles du personnel civil du MDN devraient être distinctes.

9) La réforme de la structure des grades des Forces canadiennes s'impose depuis longtemps. Si on l'entreprend, il faut se conformer au principe voulant que l'autorité découle de la fonction plutôt que du grade.

10) Le système de RAP doit être mis au rancart. Quel que soit le nouveau système d'évaluation et de promotion, il devra accorder beaucoup de poids aux opinions/évaluations des commandants.

11) Créer une École de guerre des Forces canadiennes afin de constituer un centre de réflexion, d'enseignement et de développement stratégiques.

12) L'instruction des unités/des formations doit être aussi réaliste et aussi difficile que possible et devrait viser à préparer chacun des trois éléments à mener à bien sa mission fondamentale qui est de mener une guerre classique limitée.

13) Chaque mission, opération ou exercice des Forces canadiennes devrait être évalué à fond, et les leçons tirées de l'évaluation postmission devraient être immédiatement appliquées à l'instruction théorique et pratique aux niveaux appropriés.

14) S'imprégner de l'histoire et des traditions des Forces canadiennes dans leur ensemble doit devenir une priorité chez les militaires de tous les grades. L'initiative patrimoniale prise récemment par le Commandement maritime est un modèle utile qui permet de montrer comment un tel programme pourrait fonctionner à l'échelle des Forces canadiennes.

15) Pour accroître l'importance et le sentiment de fierté des sous-officiers supérieurs, il faudrait :(i) réduire leur nombre par l'attrition et une évaluation rigoureuse; (ii) accroître la solde et les indemnités de ceux qui restent; (iii) donner aux sous-officiers supérieurs une plus grande latitude relativement aux délits mineurs commis par les militaires du rang; (iv) rendre les sous-officiers supérieurs pleinement responsables du maintien de l'ordre et de la discipline dans leurs unités.

16) Les Forces canadiennes devraient déployer tous les efforts possibles pour accroître le nombre de femmes et de membres des minorités visibles dans les Forces armées en améliorant les méthodes de recrutement. Tous les militaires devraient obtenir leurs qualifications professionnelles en satisfaisant à un ensemble unique de normes de haut niveau. Les normes ne doivent pas être abaissées systématiquement pour accroître le nombre de femmes et de membres des minorités visibles.

17) Il faudrait créer une «chaîne de discipline et de responsabilité» dans laquelle chaque militaire ayant un grade quelconque est rendu de façon explicite personnellement responsable de la conduite de tout subordonné ayant le grade inférieur le plus rapproché dans la chaîne de commandement.

18) Créer un Bureau d'inspecteur général des Forces canadiennes relevant directement du CEMD.

19) Pour mettre un terme au malaise au sein des Forces canadiennes et faire en sorte qu'il disparaisse de bon, les Canadiens doivent mieux connaître leurs forces armées, et il faut rappeler constamment aux Forces armées les valeurs et les convictions chères aux Canadiens.

20) Le CPDNAC devrait présenter au Parlement et aux Canadiens un rapport annuel sur l'état des Forces canadiennes. Ce rapport devrait être préparé grâce à la participation active du CEMD, de la SM de la DN et du vérificateur général.

21) Le ministre de la Défense nationale doit être un chef actif et visible de la communauté militaire canadienne.

22) Il faudra tester régulièrement la future structure du QGDN, quelle qu'elle soit, au cours d'exercices conçus pour s'assurer qu'elle va fonctionner dans une guerre classique limitée. C'est là le test ultime d'un quartier général.

23) Étant donné qu'il faut souvent lever des troupes sans préavis, il est essentiel, en cette ère d'après la guerre froide, que les Forces canadiennes affectent à la planification de l'inconnu leurs penseurs les meilleurs et les plus expérimentés. L'École de guerre des Forces canadiennes et le bureau du VCEMD, de concert avec le SMA (Pol), sont les mieux placés pour faire cette planification.

24) Il faudrait examiner le degré d'efficacité avec lequel la chaîne de commandement opérationnel transmet les ordres vers le bas de l'échelle hiérarchique et l'information vers le haut de celle-ci pendant les déploiements opérationnels.

25) L'Armée de terre doit insister sur un objectif pour les armes de combat : l'instruction en vue de faire la guerre.

26) L'Armée de terre doit mettre moins l'accent sur l'instruction d'état-major et le travail administratif pour les militaires ayant un grade supérieur à celui de lieutenant-colonel. Rien ne vaut l'expérience du commandement, notamment le commandement opérationnel, et il faut trouver des moyens d'élargir cette expérience pour les militaires ayant un grade supérieur à celui de lieutenant-colonel.

27) La flotte de sous-marins du Canada devrait être rapidement remplacée par les quatre sous-marins diesel-électriques de la classe Upholder que la Royal Navy a offerts au Canada après les avoir mis en disponibilité armée. Ces sous-marins devraient être dotés de systèmes à propulsion sans air.

28) Le MDN devrait s'efforcer de remettre en activité de service un escadron de CF-18. Celui-ci constituerait une force d'intervention rapide en réserve et déployable partout où cela serait nécessaire dans des situations de

crise.

Le tout respectueusement soumis,

David J. Bercuson, PhD, MSRC

Le 10 mars 1997

[Précédant | Table des Matières]